

*defensa y neutralidad del canal de panamá*



*Revista*

# LOTERIA

Nº 196

MARZO DE 1972

## P R E S E N T A C I O N

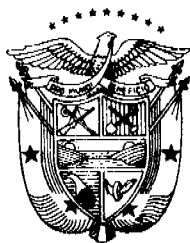
La revista LOTERIA, con la colaboración del Ministerio de Relaciones Exteriores, publica en este número cuatro trabajos sobre **"Los Problemas concernientes a la Defensa y Neutralidad del Canal de Panamá"**.

El primero de ellos es, fundamentalmente, una recopilación de informaciones útiles hecha por el Departamento de Información del Ministerio de Relaciones Exteriores. El segundo, es el contenido de un Memorandum que el Doctor Roberto ALEMAN, uno de los negociadores de los Proyectos de Tratados de 1967, dirigió al entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Ingeniero Fernando Eleta, con fecha de 26 de Noviembre de 1965, y versa sobre **"Las Negociaciones y la cuestión de Defensa Militar del Canal de Panamá"**. Este trabajo se publica con la autorización del Ministerio de Relaciones Exteriores. El tercero es un ensayo del Doctor Carlos Bolívar PEDRESCHI, distinguido jurista panameño, intitulado, **"Comentarios al Proyecto de Tratado sobre Defensa y Neutralidad del Canal"**, y contiene un análisis del Proyecto de Tratado concertado en 1967 sobre Defensa y Neutralidad del Canal. El cuarto es un ensayo del Doctor Carlos Alfredo LOPEZ GUEVARA, uno de los actuales negociadores del nuevo Tratado del Canal, intitulado **"Panamá tiene derecho a denunciar la Convención del Canal Istmico de 1903 por violaciones a la misma por parte de los Estados Unidos"**.

En documentos oficiales y opiniones dadas a conocer con motivo de la reanudación de las negociaciones el 29 de Junio de 1971 entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América, algunos voceros norteamericanos han manifestado que tanto el Canal mismo como la **"Zona del Canal"** de Panamá, deben conservar su carácter de fortaleza militar—establecida sin el consentimiento y ni

siquiera el conocimiento de Panamá y como consecuencia de la interpretación unilateral del Tratado de 1903—para la defensa de los Estados Unidos y de los países del Continente Americano signatarios del “Tratado de Río de Janeiro”.

Es incuestionable que los problemas concernientes a las bases militares existentes en la Zona del Canal y, por ende, a los aspectos de protección, defensa y neutralidad del Canal, son uno de los más difíciles y delicados en las negociaciones del nuevo Tratado con los Estados Unidos de América. Por ello, la Revista LOTERIA considera oportuno publicar los trabajos que aparecen en este número, con el propósito de contribuir a esclarecer dichos problemas y para que todos los panameños puedan contar con suficientes elementos de juicio para formarse una opinión más completa al respecto.



**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES  
DEPARTAMENTO DE INFORMACION**

**LOS PROBLEMAS CONCERNIENTES A LA DEFENSA  
Y NEUTRALIDAD DEL CANAL DE PANAMA**

**Panamá, R. de P.  
Marzo de 1972**



## INTRODUCCION

- 1.— El 26 de junio de 1970, en la sede de la Organización de Estados Americanos, en la ciudad de Washington, se llevó a cabo una entrevista del Licenciado Juan Antonio Tack, Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, con el Secretario de Estado William Rogers, quien expresó el deseo del Gobierno de los Estados Unidos de América de continuar las negociaciones para la celebración de nuevos tratados sobre el Canal de Panamá.
- 2.— Con fecha 5 de agosto de 1970, el Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá envió una nota al Secretario de Estado norteamericano, manifestándole que el Gobierno de Panamá consideraba que los **Tres Proyectos de Tratados** que fueron recomendados por los negociadores de la República de Panamá y de los Estados Unidos de América, según acta firmada por ellos el 22 de junio de 1967, en la ciudad de Nueva York, no satisfacían la finalidad expresada en la **Declaración Conjunta** suscrita por los dos países, bajo los auspicios de la O.E.A., con fecha 3 de abril de 1964, para procurar la pronta eliminación de la causa de conflictos entre ambos países.
- 3.— En la misma nota expresaba el Ministro Tack que había recibido instrucciones del Presidente de la República de Panamá, Ingeniero Demetrio B. Lakas, para comunicar al Gobierno norteamericano que el Gobierno de Panamá estaba anuente a que continuasen las negociaciones para tratar de encontrar soluciones justas a los conflictos surgidos entre ambos países.
- 4.— El 18 de noviembre de 1903 fue firmada, en condiciones irregulares, siempre denunciadas por la República de Panamá, la **Convención Hay—Bunau Varilla**, tratado que ha tenido varias modificaciones y que es la base de las relaciones entre ambos países.
- 5.— El artículo II de dicho tratado comienza con los siguientes términos: "La República de Panamá concede a los Estados Unidos, a perpetuidad, el uso, ocupación y control de una zona de tierra y de tierra cubierta por agua para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del

citado Canal, de 10 millas de ancho, que se extienden a una distancia de cinco millas a cada lado de la línea central de la ruta del Canal que se va a construir...”

- 6.— En el artículo III se estipula lo siguiente: “La República de Panamá concede a los Estados Unidos en la zona mencionada y descrita en el artículo II de este Convenio y dentro de los límites de todas las tierras y aguas auxiliares mencionadas y descritas en el citado artículo II, todos los derechos, poder y autoridad que los Estados Unidos poseerían si ellos fueran soberanos del territorio dentro del cual están situadas dichas tierras y aguas, con entera exclusión del ejercicio de tales derechos soberanos, poder o autoridad por la República de Panamá”.
- 7.— Arbitrariamente se creó la llamada “Zona del Canal”, sobre un territorio especial a cada lado del Canal, que va desde el Atlántico hasta el Pacífico, con una extensión aproximada de 650 millas y que divide el territorio de la República de Panamá, por el centro mismo de su mapa, en dos partes. El canal se abrió al tránsito en 1914. El tratado de 1903 ha dado lugar a permanentes controversias entre los dos Gobiernos por cuestiones de soberanía, desde pocas horas después de que fuera firmado, en circunstancias anormales, en el domicilio privado del Secretario de Estado John Hay y que en realidad no fue negociado por la República de Panamá, sino impuesto a este país.
- 8.— En la llamada “Zona del Canal”, designación política que no corresponde a una colonia, mandato o territorio dependiente, puesto que el territorio pertenece a la República de Panamá, que jamás ha cedido su soberanía sobre él, el poder ejecutivo es ejercido por un “Gobernador”, designado por el Presidente de los Estados Unidos. El Gobierno de la Zona del Canal está bajo la alta autoridad del Secretario del Ejército de los Estados Unidos. El “Gobernador” es al mismo tiempo el Director de la Compañía del Canal de Panamá, que es una corporación de la cual es propietario el Gobierno norteamericano. La Compañía administra el Canal. En la Zona del Canal el poder legislativo es ejercido por el Congreso de los Estados Unidos y el judicial por un Tribunal del Distrito que forma parte de la administración federal de justicia de los Estados Unidos. En la Zona del Canal los empleados del Gobierno son norteamericanos en su mayor parte y suman cerca de 16.000 funcionarios y empleados. La población civil de la Zona del Canal, es de cerca de 30.000 personas. Además de esta población civil permanente, existe una población militar flotante que, junto con los familiares de los

militares, suma alrededor de 20.000 personas. La población total de la llamada Zona del Canal, es cerca de 50.000 habitantes.

- 9.— Es suficiente una mirada sobre el mapa para inferir que la existencia de la “Zona del Canal”, en el corazón del territorio de Panamá, constituye de hecho un enclave colonialista que atenta contra la integración física de Panamá y que ha sido un factor de frustración del destino de la República. La expansión metropolitana de las ciudades de Panamá y Colón—las más importantes del país—y la falta de acceso directo a las actividades portuarias y a los beneficios que derivan del tránsito por el Canal, no puede realizarlas la República de Panamá por la existencia de la llamada Zona del Canal en su territorio.
- 10.— Los beneficios directos e indirectos recibidos por los Estados Unidos de la operación del Canal y de la existencia de la Zona del Canal, son ingentes y acumulan sumas fabulosas. Según datos oficiales norteamericanos el Canal costó 350 millones 31 mil 99 centavos, en dólares norteamericanos, sin incluir las acciones del Ferrocarril, ni los pagos a la Compañía francesa para obtener la concesión. En 1969, los ingresos obtenidos en el Canal, sumaron 107,769,269.00 dólares y en 1970: 114,280,779.00. Panamá en ambos años, recibió una anualidad de 1,930,000.00 dólares.
- 11.— Durante la Segunda Guerra Mundial, el Canal ahorró a los Estados Unidos, según documentos oficiales de ese país, UN BILLON Y MEDIO DE DOLARES, o sea cuatro veces más la inversión original realizada en la construcción del Canal. En tiempo de paz, el Canal desempeña un papel fundamental para el bienestar y la prosperidad de los Estados Unidos, cuyo poderío descansa en el florecimiento de su economía, el cual depende del abastecimiento de materias primas esenciales para las industrias y los transportes norteamericanos. Más de la mitad de las materias primas que se extraen o producen en el mundo, son utilizadas por los Estados Unidos. Cerca del Setenta por ciento del transporte marítimo que cruza el Canal, conduce en el viaje de ida a puertos norteamericanos, materias primas de importación y de regreso, manufacturas de exportación, elaboradas con esas materias primas.
- 12.— El tratado de 1903, cuya abrogación demanda el Gobierno Revolucionario de la República de Panamá, no fue negociado por la fuerza de la razón: fue impuesto por la fuerza. Pero, además, ha sido la permanente interpretación unilateral por parte de los Estados Unidos de esa convención, la que ha

convertido a la Zona del Canal en una fortaleza militar y al Canal en un objetivo militar. La República de Panamá permitió que el Canal fuera abierto en su territorio "en beneficio del mundo", como reza el lema de su escudo nacional. Panamá considera que el Canal es un instrumento esencial para el desarrollo nacional e internacional.

- 13.— La aplicación o interpretación del tratado de 1903, es una de las principales causas de los conflictos existentes entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América. No se trata de una especulación abstracta sino de una cuestión práctica. En 1936, 1942, 1947 y 1955 se introdujeron modificaciones a ese tratado, lo cual demuestra sus fallas e imperfecciones. La cuestión principal, que es el ejercicio pleno de la soberanía nacional panameña sobre todo su territorio, no se resolverá sino con la abrogación de ese tratado. Tal es el punto de vista irrevocable del Gobierno Revolucionario y del pueblo de Panamá.
- 14.— La vigencia e interpretación unilateral del tratado de 1903, produjo violentos disturbios en noviembre de 1959. El 7 de septiembre de 1960, el Presidente Eisenhower adoptó la decisión de enarbolar la bandera panameña junto con la norteamericana en el triángulo Shaler. El 13 de junio de 1962, los presidentes Chiari y Kennedy publicaron un comunicado conjunto para que sus representantes dispongan que las banderas panameñas se enarbolan de manera apropiada en la Zona del Canal. Después de dilatadas gestiones, se dispuso que la bandera panameña fuera enarbolada en un número plural de lugares en la Zona del Canal, junto con la norteamericana.
- 15.— El día 9 de enero de 1964, a las 4:45 de la tarde, cerca de 200 estudiantes del Instituto Nacional de Panamá se dirigieron hacia la Zona, llevando el pabellón nacional y la bandera del Instituto. Su marcha se hizo en forma pacífica y ordenada y tenía como sólo objeto izar la bandera panameña en la Escuela Superior de Balboa; sin embargo fueron interceptados por la policía zoneña, ante la cual los estudiantes panameños expresaron los propósitos de su manifestación pública: hacer que se cumpliera la orden de izar la bandera panameña junto con la norteamericana en la Escuela Superior de Balboa.
- 16.— Más de 500 estudiantes y adultos norteamericanos, congregados adelante de la escuela de Balboa, agredieron a los panameños, desgarrando la bandera panameña. Cuando los estudiantes del Instituto regresaron a la ciudad de Panamá, el pueblo se movilizó para expresar su protesta.

- 17.—Fue así como se originaron los trágicos y sangrientos sucesos del 9 de enero de 1964. Al principio el pueblo panameño fue agredido por la policía de la Zona del Canal. Hacia las 10:30 de la noche, el Ejército norteamericano acantonado en la Zona, movilizó un equipo selecto de tiradores especiales, armados con armas largas. Hacia las ocho de la noche de ese día, el Gobernador interino, lugarteniente Parker, había pedido al Comandante en Jefe de las Fuerzas de los Estados Unidos, General O'Meara, que se hiciera cargo de la situación. El ejército norteamericano se movilizó en coches blindados de transporte. Los choques entre el pueblo y el ejército norteamericano, también se produjeron en la ciudad de Colón.
- 18.—El saldo de estos luctuosos sucesos, en los cuales el pueblo panameño se enfrentó al ejército norteamericano que hizo uso a discreción de sus armas, fue de 22 panameños muertos y centenares de heridos. Panamá rompió sus relaciones diplomáticas con los Estados Unidos, país al cual acusó de agresor ante la Organización de Naciones Unidas. La Asociación Nacional de Abogados de Panamá, envió una carta a la Comisión Internacional de Juristas, acusando a las fuerzas militares y de policía de los Estados Unidos que guarnecen la Zona del Canal de Panamá, de haber violado los artículos 3, 5 y 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por las Naciones Unidas.
- 19.—Las fuerzas armadas de los Estados Unidos cerraron al tráfico el Puente de Las Américas durante tres días y tres noches consecutivas. Igual medida adoptaron con el corredor de Colón, que comunica a las ciudades de Panamá y Colón. El indicado puente permite la comunicación de la Capital de la República, con las provincias del Interior. La República de Panamá, conforme a los convenios vigentes, tiene derecho de paso, libre y completo, por el citado puente, al igual que por todas las vías públicas de la Zona del Canal. Sin embargo las medidas adoptadas por el ejército norteamericano en enero de 1964, demuestran que el libre tránsito y, por consiguiente, la comunicación entre las ciudades terminales y el resto de la República hacia las provincias centrales, puede ser cerrado por decisión unilateral de la fuerza armada norteamericana. Esto, como es lógico, supone un permanente atentado contra la integración nacional y la soberanía de la República de Panamá.
- 20.—La existencia del ejército norteamericano en la Zona del Canal, determina esta situación.
- 21.—Reestablecidas las relaciones diplomáticas rotas como consecuencia de los sucesos de enero de 1964, los Gobiernos de

ambos países negociaron proyectos de tratados destinados a poner término a las causas de conflicto entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América. El 11 de Octubre de 1968, se produjo en Panamá un movimiento revolucionario que desplazó a los partidos políticos de la oligarquía. El Gobierno Revolucionario rechazó en documento público los proyectos de tratados recomendados y expresó su decisión de negociar la abrogación total del convenio de 1903.

- 22.—Como lo hizo saber ante la XVI Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas el Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá en carta al Secretario General U. Thant, que fue difundida en los cinco idiomas oficiales de la ONU, las negociaciones se reanudaron el 29 de junio de 1971, conforme a los procedimientos habituales entre Estados soberanos que tienen relaciones diplomáticas normales.
- 23.—Recientemente, un Sub—Comité de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América, efectuó una serie de audiencias públicas relacionadas con la negociación en referencia. El Representante Murphy, Presidente de dicho Sub—Comité, pretendió tomar declaraciones a funcionarios norteamericanos en la Zona del Canal. El Departamento de Estado expresó entonces que ese procedimiento sería incorrecto. En efecto, los Poderes de un Estado tienen jurisdicción únicamente dentro de los límites territoriales del Estado al cual pertenecen. La llamada Zona del Canal es una definición política, sin existencia ni consagración en el Derecho Internacional, ubicada en territorio soberano de Panamá.
- 24.—El sub—comité resolvió tomar declaraciones en la ciudad de Washington. El primero en comparecer fue el General David S. Parker, Gobernador de la Zona del Canal, funcionario administrativo designado en forma directa por el Presidente de los Estados Unidos de América, quien expresó opiniones insólitas, ajenas a sus funciones específicas, sobre las cuales, respondiendo a las preguntas de los periodistas, manifestó lo siguiente el Ministro Tack:

“He leído el texto completo de la mencionada declaración. Esa declaración es totalmente incompatible con la posición panameña en las actuales negociaciones de un nuevo tratado del canal, el cual debe establecer, de manera clara y precisa, el ejercicio pleno de la soberanía y la efectiva jurisdicción panameña en la actual Zona del Canal”.

- 25.—Posteriormente compareció ante el Sub—comité el señor David S. Ward, quien era Subsecretario de Defensa del Gobierno

norteamericano y fué designado a fines de 1971, miembro de la misión negociadora norteamericana. Manifestó, entre otras opiniones, que la retención de las bases militares norteamericanas existentes en la Zona del Canal, no es negociable y, expresó, categóricamente, que los Estados Unidos tienen la plena intención de retener esas bases **“por considerarlas necesarias para los vitales intereses de su defensa”**. Dijo igualmente el señor Ward que los Estados Unidos tienen derecho de mantener actividades militares colaterales en el Canal de Panamá porque benefician a Panamá y a los signatarios del Tratado de Río sobre la defensa continental, razón por la cual ese Gobierno continuaría manteniendo las bases militares existentes en la Zona del Canal.

Sobre estas declaraciones, la respuesta del Canciller Tack fue clara y terminante. En relación con la existencia de las bases militares norteamericanas en la Zona del Canal, expresó lo siguiente el Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá:

**“Como cuestión fundamental, es innegable que, de acuerdo con los tratados existentes entre Panamá y los Estados Unidos, incluso el de 1903, Estados Unidos no tiene, de ninguna manera, el derecho de establecer bases militares en la República de Panamá, inclusive la Zona del Canal, para la defensa de los Estados Unidos. Esto es tan claro que Panamá no tendría inconveniente en llevar esta cuestión a un debate abierto en las Naciones Unidas o en cualquier otro foro internacional”**.

Sobre la invocación del Tratado de Río, hecha por el señor Ward para justificar la existencia de las bases militares norteamericanas en la Zona del Canal, el Ministro Tack expresó:

**“La manifestación del Subsecretario Ward es inadmisible. Si se aceptara tal afirmación, habría que llegar a la conclusión de que Estados Unidos tiene el derecho, de acuerdo con el Tratado de Río, de desarrollar unilateralmente actividades militares en cualquier país de Latinoamérica”**.

- 26.—Una de las principales causas de conflicto es la unilateral interpretación de los tratados y pactos vigentes, por medio de la cual los Estados Unidos de América, han convertido a la llamada Zona del Canal en una fortaleza y al Canal en objetivo militar. La declaración del señor Ward, ante la Sub-comisión de la Cámara de Representantes, en el sentido de que el Canal es vital para la defensa de los Estados Unidos y de que ese país tiene derecho a mantener actividades militares en el Canal y la Zona del Canal, para defender a Panamá y a los países signatarios del Tratado de Río, ha sido considerada por la prensa panameña como la resurrección de políticas que se consideraban caducas.



27.—La existencia de las fuerzas militares norteamericanas, acantonadas en la Zona del Canal, no constituye de por sí una garantía para la seguridad y la defensa de Panamá, país que no tiene enemigos y que siempre ha practicado un pacifismo constructivo.

28.—En este estudio informativo, destinado a lograr un mejor conocimiento de la realidad sobre la existencia de la fuerza acantonada en la llamada Zona del Canal, sin autorización expresa y legal por parte de la República de Panamá, vamos a demostrar que esa fortaleza militar norteamericana puede ser incompatible con la integridad física del territorio panameño y contra la seguridad de los habitantes de la República, como se probó durante los sucesos luctuosos de enero de 1964.

En las otras partes de este estudio destacaremos la función del Canal de Panamá en el Programa para el Desarrollo Internacional; la significación del Canal convertido en objetivo militar por los Estados Unidos; la posición de la Revolución Nacional de Panamá sobre el Canal y la jurisdicción plena de la República sobre todo su territorio soberano. Demostraremos que la mejor defensa del Canal de Panamá, es un buen Tratado, que establezca su neutralidad y carácter de instrumento para la libre comunicación, el desarrollo y el progreso de los pueblos del mundo.

29.—El concepto y el interés norteamericano sobre la Defensa del Canal, como parte de la Defensa Nacional de ese país, están expresados claramente en el "Proyecto de Tratado sobre Defensa y Neutralidad del Canal," recomendado por los negociadores en 1967 y perentoriamente rechazado por el Gobierno Revolucionario de Panamá.

Las Arcas de Defensa expresamente pactadas en dicho Proyecto de Tratado, son las siguientes:

- 1.— Base Militar de Amador.
- 2.— Base Militar de Quarry Heights.
- 3.— Base Militar de Clayton—Albrook.
- 4.— Base Militar de Muelle 20.
- 5.— Base Militar de Corozal.
- 6.— Base Militar de Miraflores.
- 7.— Base Militar de Summit.
- 8.— Base Militar de Semaphore.
- 9.— Base Militar de Davis—Gulick.

- 10.— Base Militar de Coco Solo—Randolph.
- 11.— Base Militar de Muelle 16.
- 12.— Base Militar de la Isla de Telfer.
- 13.— Base Militar de Sherman.
- 14.— Base Militar al lado del Canal.

30.—Además de estas bases específicamente mencionadas, el Proyecto de Tratado contemplaba otras áreas las cuales aunque no se las denomina “de defensa”, están afectadas al cumplimiento de fines estrictamente militares. Se las designa “Áreas de Maniobras” y “Áreas de Vigilancia”.

Todas estas Bases y Áreas de Defensa, de Maniobras y de Vigilancia, se encuentran dentro de la actual Zona del Canal, y forman parte del complejo militar que los Estados Unidos tienen hoy en dicha Zona. Con el Proyecto de Tratado recomendado en 1967 y rechazado por el Gobierno Revolucionario, los Estados Unidos pretendían y querían la legitimación y convalidación del uso de la Zona del Canal como fortaleza militar.

Pero pretendía algo más el Proyecto rechazado por Panamá. En su Artículo II autorizaba a los Estados Unidos para que, mediante simple consulta ante el Comité Conjunto, integrado por un panameño y un norteamericano, pudieran afectar todo el resto del territorio de la República de Panamá en “medidas de prevención y defensa”, para establecer bases fuera de los límites de la Zona del Canal. Este absurdo jurídico llegaba al extremo de autorizar expresamente a los Estados Unidos, igualmente, a “usar, instalar y emplear equipos, armas, naves, vehículos, aviones y otros materiales”, sin limitación alguna, según se dice, categóricamente, en el acápite b) del numeral 3 del Artículo II del Proyecto.

31.—Según se infiere de lo anteriormente consignado, los Estados Unidos querían el reconocimiento específico, mediante Tratado especial, de las bases militares establecidas en la Zona del Canal, pese a las claras limitaciones de los tratados vigentes, sin siquiera consultar ni informar a Panamá. Esas grandiosas instalaciones militares, que pueden ser observadas por todos los viajeros que cruzan por el Canal o que vuelan sobre él o transitan a través de él, no guardan ninguna relación con la “seguridad y protección del Canal”. Ese enorme aparato militar convierte a Panamá en objetivo de represalia en un conflicto bélico en el cual Panamá no tendría ni quiere tener incumbencia alguna.

32.—Panamá no tiene enemigos. Panamá es un país tradicionalmente pacifista, que jamás ha sido agresor de nadie. Panamá tiene perfectamente delimitadas sus fronteras terrestres y mantiene las más cordiales relaciones con los países limítrofes

Panamá considera que la única y mejor defensa del Canal es su efectiva neutralización.

## PRIMERA PARTE

### I. EL ISTMO, LA REPUBLICA Y EL CANAL DE PANAMA EN LA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL.

El Istmo de Panamá, base geográfica de la República de Panamá, es un angosto puente terrestre que une a las dos porciones continentales del Hemisferio Occidental. En este Istmo fue abierto el Canal de Panamá, que une a los océanos más grandes del mundo: el Atlántico y el Pacífico.

El domingo 25 de septiembre de 1513, Vasco Núñez de Balboa, descubrió el océano Pacífico y fue conocida la estructura geográfica del Istmo de Panamá.

Fue posible construir el Canal de Panamá, porque el Istmo tiene las características y elementos indispensables para hacer esa obra: mínima angostura entre mares, ausencia de montañas y existencia de la cuenca hidrográfica del río Chagres, todo ello en el corazón del mapa de la República de Panamá.

#### 1-1.— Estructura del Istmo de Panamá.

El Istmo de Panamá forma la menor angostura del territorio que ocupa América Central. Aquí las aguas del mundo oceánico atlántico se acercan a las vastas amplitudes y soledades del mundo oceánico pacífico. El Istmo tiene una extensión de 77.082 kilómetros cuadrados y se encuentra entre las latitudes 7o. y 8o. del Hemisferio Norte, en la Zona Intertropical y entre los 77o. y los 83o. de longitud oeste de Greenwich.

En el Continente Americano, el Istmo de Panamá ocupa una situación central, casi equidistante de los alargados extremos del Continente, que terminan en los Polos Norte y Sur. El Istmo une a la América Central con el bloque macizo sudamericano.

En enero de 1972 se iniciaron los trabajos de la Carretera del Darién, único tramo que falta para enlazar todo el Sistema Vial Panamericano. Cuando ese camino haya sido terminado, será posible viajar en automotores y por tierra, desde los Canales Magallánicos, en el Sur, hasta el Estrecho de Behring, en el Norte. No se hubiera podido establecer esta continuada comunicación terrestre, de no existir el Istmo de Panamá.

El Istmo de Panamá semeja una gran letra S, tendida sobre el mundo en el sentido de los paralelos, razón por la cual en la ciudad de Panamá, los visitantes se confunden ante un curioso fenómeno: parece que la marcha del Sol no se produce de Este a Oeste. Esta conformación territorial hace que Panamá sea peligrosamente vulnerable a los ataques bifrontales desde los dos mares que lo ciñen. Los piratas conocieron esta circunstancia y por tal razón atacaron Panamá durante muchos años, hasta destruir Panamá Vieja en 1671.

Panamá ha sido el primer país de América que incorporó la Plataforma Continental a su **Derecho Positivo**. El numeral 4o. del Artículo 209 de la Constitución vigente, establece que "Pertencen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada:... El espacio aéreo y la plataforma continental submarina correspondientes, al territorio nacional..."

#### **a-1-I.— Plataforma Continental de Panamá.**

El Istmo de Panamá descansa sobre una **Plataforma Continental** mucho más ancha pero que toscamente reproduce las líneas generales de su contorno costero actual. En ambos litorales se extiende desde la línea de aguas bajas, hasta la profundidad donde existe un marcado incremento pendiente que se denomina **Borde de la Plataforma**.

El desarrollo de la Plataforma Istmica es mucho menor en la Zona del Mar Caribe que en la del Océano Pacífico. La gran escotadura del Golfo de Panamá descansa sobre toda la Plataforma panameña. Esta Plataforma Continental, total o física, contada desde la costa hasta la isóbata de 200 metros, tiene las siguientes extensiones:

- 1o.— En el Caribe: 11,447 kilómetros cuadrados.
- 2o.— En el Pacífico: 40,883 kilómetros cuadrados.
- 3o.— Superficie total: 52,330 kilómetros cuadrados.

Cuando Panamá adoptó en 1967 las 200 millas de mar territorial, toda su Plataforma Continental, quedó dentro del dominio marítimo nacional. Jurídicamente, en la actualidad la Plataforma Continental panameña abarca desde el límite exterior de las 200 millas de mar territorial, hasta la isóbata de 200 metros.

#### **b-1-I.— El Dominio Marítimo de Panamá.**

Cabalgando en la Plataforma Continental y dentro de las 200 millas del Mar Territorial de Panamá, existen 1,518 islas—1,023 en el Mar Caribe y 495 en el Océano Pacífico—todas ellas cubiertas de vegetación, verdaderos paraísos para los deportes náuticos y el turismo. La superficie total de estas islas es de 1,488 kilómetros cuadrados.

En el perfil de los litorales del Istmo de Panamá, existen amplios golfos marinos y medianas y pequeñas ensenadas y bahías, todos ellos de belleza singular de paisajes de trópico húmedo y cálido. La longitud total de las costas es de 2,880 kilómetros, 1,246 en el Mar Caribe y 1,634 en el Océano Pacífico.

La República de Panamá, en su **Dominio Terrestre**, tiene una superficie total de 77,138 kilómetros cuadrados, comprendiendo la tierra del Istmo y la superficie de las islas. La superficie de las Aguas Interiores es de 10.038 kilómetros cuadrados. Panamá tiene extraordinarios recursos de agua dulce, energéticos y de riego.

Estas cifras demuestran que Panamá, no obstante de ser una Nación pequeña en su extensión territorial, tiene, sin embargo, un **Destino de Potencia Oceánica**. Hacia el Canal convergen los barcos que navegan por la Alta Mar, abierta a todos los Estados, tengan o no costas.

#### **c-1-I.— El Mar en el Destino de Panamá.**

Sobre la estructura del Istmo, base geográfica de la República de Panamá, cuya toponimia significa “abundancia de peces”, ha vivido el hombre desde épocas inmemoriales, tratando siempre de lograr establecer y perfeccionar las comunicaciones interoceánicas, dentro de los definidos períodos siguientes:

- 1o.— Período precolombino: cruce de grupos humanos.
- 2o.— Período de tránsito primitivo: Camino Real y Mixto del Chagres, que abarca desde 1585 hasta 1824.
- 3o.— Período Ferroviario, de 1854 a 1971.
- 4o.— Período del Canal y el Ferrocarril, de 1914 a 1972.
- 5o.— Período Presente, Canal-Ferrocarril-Carretera Transístmica.

La posición geográfica de Panamá, constituye su mejor recurso natural y el elemento fundamental para su desarrollo económico y social. En el Derecho Internacional vigente, fruto de la liquidación del colonialismo y consecuencia de la política de cooperación entre todos los pueblos del mundo para el desarrollo, se establece categóricamente el derecho de todos los países y de sus habitantes a utilizar sus recursos naturales, para su bienestar y progreso.

Para una economía como la panameña, cuya ventaja depende de su posición geográfica, la falta de acceso a los puertos terminales, a las áreas inmediatas a esos puertos que constituyen las zonas de expansión metropolitana, a los barcos que transitan por el Canal y a las tierras de potencial agropecuario y de acuicultura, vecinas a sus mayores ciudades, ha impedido la creación de una gran base productiva industrial, agrícola, comercial y de servicios.

Por la existencia de una jurisdicción extraña dentro de su territorio soberano en la entidad política llamada Zona del Canal, que abarca 1,678 kilómetros cuadrados de lo mejor del territorio nacional, el destino de Panamá ha sido frustrado. El Canal, que debió ser factor dinámico del progreso nacional, ha sido, por el contrario, razón de agravios, sufrimiento popular y conflictos entre la República de Panamá, dueña absoluta del territorio donde se construyó el Canal, y de los Estados Unidos de América que en todo sentido se ha beneficiado y se beneficia fabulosamente con la existencia del Canal.

Cuando Panamá restablezca su plena jurisdicción sobre el territorio que ocupa la llamada Zona del Canal y pueda realizar las operaciones portuarias a que tiene derecho, entonces se convertirá en una potencia marítima, al servicio de la libre comunicación entre todos los pueblos. Astilleros, almacenaje internacional de materias primas y manufacturas, refinerías, petroquímica, industria química, depósitos de combustibles sólidos y líquidos y, sobre todo, producción de alimentos de origen agropecuario y marino, se establecerán en este territorio y su producción servirá al mundo entero.

## **2-I.— La República de Panamá.**

Cuando el Libertador formó la Gran Colombia, con la unión de Colombia, Venezuela y Ecuador, Panamá decidió libremente incorporarse a esa Confederación de efímera existencia, con el nombre de Departamento de Panamá. El 3 de noviembre de 1903, Panamá, por la voluntad general de sus pueblos, decidió separarse de la República de Colombia y constituirse en República soberana.

En 1501 Rodrigo de Bastidas, escribano de Sevilla, capituló con la Corona descubrir tierras no vistas por Colón y en una expedición en la cual tiene como compañeros al notable navegante Juan de la Cosa y a Vasco Núñez de Balboa, llegó a descubrir el Golfo de Darién. El Almirante Cristóbal Colón en su cuarto y último viaje, en 1502, avistó tierra firme en el cabo Gracias a Dios y llegó a Portobelo. Santa María la Antigua del Darién, fue una de las primeras poblaciones fundadas en América, de ella salió Vasco Núñez de Balboa, el 10. de septiembre de 1513 para descubrir el Océano Pacífico.

Así pues, Panamá es el país con personalidad histórica más antigua en el Continente Americano.

## **3-I.— El Canal de Panamá.**

El Canal de Panamá es el instrumento —obra del hombre— mediante el cual la posición geográfica de Panamá realiza su función



histórica en los tiempos contemporáneos.

Desde tiempos precolombinos se marcó el destino de Panamá como país de tránsito y transbordo. Con el descubrimiento del Mar del Sur en 1513 y la fundación de la ciudad de Panamá en 1519, se intensificó esa función del Istmo de Panamá.

En 1523 Carlos V recomendó a Hernán Cortés que buscara el “secreto del estrecho” que uniera las costas oriental y occidental de las Indias, y que acortara la ruta de los barcos que viajaban al Catay. Desde entonces, permanentemente, se buscó el estrecho o se gestionó la construcción del Canal que comunica ambos mares. Es larga e interesante esa historia y compromete a muchos pueblos y personalidades del mundo.

### **a-3-1.— Proyectos y Esfuerzos para Construir el Canal.**

En 1528, el navegante portugués Antonio de la Gama y el Clérigo español Francisco Lóñez de Gamara recomendaron a Carlos V tres lugares para escoger la vía: el Istmo de Tehuantepec, el de Nicaragua y el Istmo de Panamá, o el Darién.

Años más tarde Gaspar de Espinosa recomendó la utilización, de la ruta del Chagres para comunicarse con el Mar del Sur.

Desde entonces y a través de los años, las naciones marítimas estuvieron interesadas seriamente en los proyectos recomendados por geógrafos y navegantes.

En 1869, el Conde Fernando de Lesseps, luego de inaugurado el Canal de Suez, pensó que igual hazaña podría efectuarse con todo éxito en Panamá.

De esta manera, en 1878, se firmó el **Contrato Salgar Wise** entre la República de Colombia y la Compañía Francesa. Esta empresa quebró en 1893 habiendo excavado treinta (30) kms. de la Zanja. Este fracaso de los franceses fue una desilusión para las naciones marítimas. La prensa mundial clamó por la construcción de la vía.

La única nación que contaba en esos momentos con los recursos tecnológicos y económicos correspondientes para realizar la portentosa hazaña era los Estados Unidos.

La empresa requería ingente capital, numerosa fuerza laboral y gran dominio de la Ingeniería y de Administración para realizarla.

En 1903 se firmó el **Tratado Herrán-Hay** entre Colombia y Estados Unidos, el cual fue rechazado por el Congreso Colombiano.

El 3 de noviembre de 1903 se separó Panamá de Colombia, constituyéndose en República. El 18 de noviembre del mismo año, se firmó el **Tratado Hay-Bureau Varilla**, entre la República de Panamá y los Estados Unidos de Norteamérica.

Los errores de los franceses sirvieron de base para acometer la tarea.

Al iniciar los estadounidenses los trabajos del Canal en 1904, comenzaron por sanear el ambiente. Combatir las mortales epidemias, fue lo primero. La malaria, la fiebre amarilla y otras enfermedades que minaban el organismo de los obreros.

Así, los nombres del Coronel William C. Gorgas, Carlos Finlay y del Ingeniero Jefe John F. Stevens, forman la trilogía que dió el triunfo a la empresa.

La mano de obra fue, en su mayoría, de origen antillano, resistente a las enfermedades del trópico.

### **b-3-1.— Estructura del Canal de Panamá.**

Los norteamericanos rechazaron el proyecto del Canal a Nivel, que se había propuesto construir Fernando de Lesseps y construyeron un canal a esclusas. Esa es la razón por la cual las aguas saladas de los mares no se unen a través del Canal, el cual opera con el agua dulce de la cuenca del Chagres, el río del destino de Panamá.

El Canal se construyó en una de las partes más estrechas que tiene el Istmo de Panamá. La depresión de las montañas por donde el canal atraviesa la cordillera tenía una altura de unos 305 pies (93 mts.) sobre el nivel del mar. La distancia de océano a océano es cerca de 34 millas (57.4 kms.). De la Bahía de Limón a Gatún, el Canal que corre a nivel del mar, cubre una distancia de 6 2/2 millas (10.7 kms.). El Canal consta de seis pares de esclusas, cada una de 1,000' x 100' x 70' de alto, con una profundidad mínima de aguas de 40'. En Gatún termina un tramo de tres pares de esclusas, las cuales forman las escaleras que llevan al Lago Gatún. La elevación normal del Lago es de 85 pies (25.9 m.) sobre el nivel del mar.

Los juegos de esclusas del Canal se encuentran distribuidos así: tres pares se encuentran en Gatún, en el sector Atlántico. En el sector Pacífico, un par corresponde a Pedro Miguel y los dos pares restantes, están en Miraflores.

El Lago Gatún, con un área de 420 kilómetros cuadrados, cubre una distancia de 23 3/4 millas (38 Kms.) desde Gatún a Gamboa. Este lago se formó represando las aguas del Río Chagres que recibe unos 175 billones de pies cúbicos de agua por año de los ríos Trinidad, Gatún, Chagres y otros menores. Sirve de almacenaje, pues proporciona el agua indispensable para el funcionamiento de las esclusas.

En Gamboa empieza el Corte Culebra, también conocido, con el nombre de "Corte de Gaillard". Su longitud es de 8 millas (13 Kms.)

y su anchura es no menor de 300 pies (91.4 m.) en el fondo. Se extiende hasta las esclusas y Dique de Pedro Miguel. En Pedro Miguel, por una esclusa se llega al pequeño Lago de Miraflores, con elevación normal de 54 pies (16.5 mts.) sobre el nivel del mar. Al final de este pequeño Lago, se encuentran las esclusas de Miraflores, y de aquí, pasando por Balboa, se llega al Océano Pacífico.

Los canales de entrada en el Atlántico y Pacífico tienen una anchura variable, de 500 pies en el fondo y una profundidad de aguas bajo el nivel medio de las mareas de 40 pies en el Atlántico y 45 pies en el Pacífico.

El canal de interconexión entre las esclusas de Gatún y las de Miraflores, tiene una anchura variable, que va desde 1,000 en las inmediaciones de Gatún a 300 pies en el Corte de Culebra para luego alcanzar de 1,600 pies a 1,050 pies para llegar a las esclusas de Pedro Miguel.

Hay una serie de estructuras que facilitan la operación del Canal de Panamá. Estas son: "Una serie de estructuras y facilidades auxiliares tales como la **represa Madden** que sirve de control y almacenamiento a las aguas del Chagres para uso durante la estación seca (enero a abril inclusive) y además provee al Canal de gran parte de la energía eléctrica que consume, la represa y vertederos en Gatún que controlan el nivel del Lago Gatún y proveen energía eléctrica adicional, las distintas presas de tierra localizadas adyacentes a las esclusas que contienen los niveles de las aguas del Lago Gatún y Miraflores, el vertedero de Miraflores que controla el nivel del Lago Miraflores, al rompeolas de Colón que protege la bahía y entrada Atlántica contra el embate de las olas, los camellones de piedra que unen las islas de Naos y Perico al área de Balboa y a su vez protegen la entrada al Canal en el Pacífico contra el embate de las olas y por sobre todo contra los sedimentos que arrastra la corriente del Litoral que es de Este a Oeste, algunos embalses de control para ríos pequeños en la Cuenca del Pacífico, y una serie de facilidades portuarias en el Atlántico y en el Pacífico, 70 locomotoras para el arrastre y control de los barcos a través de las esclusas, y finalmente un ferrocarril intercostal como auxiliar para el transporte de mercancías, abastos, maquinaria, etc. esencialmente para uso local."

El Canal no necesita del tradicional bombeo de aguas, sino por medios físicos: las aguas necesarias fluyen por gravedad del Lago Gatún al mar.

### c-3-1.— Limitaciones y Riesgos del Canal.

Este Canal, como todo Canal de esclusas, tiene sus limitaciones de tránsito tanto de dimensión como de capacidad. En cuanto a la

dimensión, los barcos muy grandes, que suman el 2 o/o, más o menos, de la flota mundial no pueden hacer uso del mismo.

En cuanto a la capacidad, los factores son muchos y variados a saber:

- 1o.— Variaciones en el volumen de tránsito en distintos días.
- 2o.— Posible desbalance direccional de los tránsitos.
- 3o.— Tamaño de los barcos.
- 4o.— Tiempo necesario para llenar o vaciar cada esclusa.
- 5o.— Limitaciones físicas del Corte Gaillard que obliga al tráfico unidireccional y hasta con escolta para cierto tipo y tamaño de barcos.
- 6o.— Frecuencia de la ocurrencia de niebla.
- 7o.— Necesidad de reparación de las compuertas de las esclusas que obliga al uso de sólo una de las dos esclusas disponibles en cada lado.

De esta manera, teniendo en cuenta estos factores, la capacidad para tránsito por el Canal era de 36 barcos por día durante el período de reparación de las compuertas y de 58 barcos fuera de dichos períodos.

Hoy día, el tránsito ha aumentado considerablemente, por lo que para obviar las deficiencias y hacer que el Canal llegue a su capacidad teórica máxima, de 85 a 95 barcos por día, se le han hecho las siguientes mejoras:

- 1o.— Iluminación de las esclusas y el Corte Gaillard a fin de permitir la operación de día y noche.
- 2o.— Ensanche del Corte Gaillard a 500 pies en el fondo y profundización del Canal.
- 3o.— Mejoramiento de ciertas curvas con el objeto de dar mayor seguridad y facilidad a los barcos que transitan el área Gaillard.
- 4o.— Modificaciones substanciales a los conductos de entrada, válvulas y otros mecanismos que sirven de agua a las esclusas con el fin de hacer posible llenar las esclusas usando el doble sistema de conductos existentes aún durante sus períodos de conservación y reparación.
- 5o.— Reemplazo de las locomotoras—mulas por modelos muy mejorados.

Con estas mejoras se tiene entendido que, según, las extrapolaciones estadísticas, el Canal de Panamá alcanzará su máxima capacidad en 1985—1990.

El estudio de las gráficas oficiales de las Autoridades del Canal, indica que el mayor usuario y beneficiado por el funcionamiento del Canal es los Estados Unidos de Norteamérica.

El movimiento de la carga en dirección Pacífico—Atlántico, un gran porcentaje, se origina en la Costa Occidental de los Estados Unidos, así como otro porcentaje aún mayor, es destinado, a la Costa Oriental de los Estados Unidos. Del transporte de carga en dirección Atlántico—Pacífico, el porcentaje mayor se origina en la Costa Oriental de los Estados Unidos y el menor porcentaje es destinado a la Costa Occidental de los Estados Unidos.

#### **d-3-I.— Costo y Gobierno del Canal de Panamá.**

Según datos oficiales norteamericanos, el Canal costó \$350.031.99. En esta cifra no se incluye las acciones del Ferrocarril, pagos a la Compañía Francesa y otros para obtener la concesión.

La Compañía del Canal de Panamá es una agencia del Gobierno de los Estados Unidos de América, operada bajo la dirección de la Junta de Directores, designada por el Secretario del Ejército norteamericano, quien tiene las acciones del Canal en representación del Presidente de los Estados Unidos.

La Zona del Canal, designación política, representa la jurisdicción norteamericana en el territorio soberano de Panamá, de acuerdo con la interpretación norteamericana del anacrónico y obsoleto Convenio del Canal Istmico de 1903.

El Gobernador de la Zona del Canal, designado por el Presidente de los Estados Unidos de América actúa bajo la autoridad del Ejército norteamericano y es, igualmente, Director y Presidente de la Compañía del Canal de Panamá.

Para comprender esta situación insólita de la existencia de una autoridad con jurisdicción independiente dentro de un Estado soberano, o sea el caso de la Zona del Canal de Panamá enclavada en el territorio de la República de Panamá, hay que mostrar y analizar los aspectos jurídicos de esta situación.

#### **e-3-I.— La Convención de 1903 y sus Modificaciones.**

En primer lugar hay que insistir en el hecho de que el Convenio del Canal Istmico, de 18 de noviembre de 1903, suscrito entre el Secretario de Estado John Hay y el aventurero francés Buneau—Varilla, quien logró la plenipotencia de la naciente República de Panamá en circunstancias irregulares y defendió más que los derechos de la República los intereses de la quebrada Compañía del Canal francés, ha sido constantemente denunciado por

el Gobierno de Panamá. Lograr su abrogación es la determinación del actual Gobierno Revolucionario de Panamá.

La Convención del Canal Istmico firmada el 18 de noviembre de 1903, dió base a la construcción del Canal de Panamá. En el decurso de los años ha sufrido una serie de modificaciones superficiales.

La primera modificación se logró con el Convenio Taft que duró 20 años.

En 1926 se firmó un tratado que fue rechazado por la Asamblea Nacional.

En 1936 se firmó y aprobó un Tratado General. Sus modificaciones más importantes pueden resumirse así:

- I. Abolición de la garantía de la independencia. Eliminada la palabra "construcción" de los fines para los cuales se firmó el tratado.
- II. Declaración del derecho a los beneficios, mutuos y perpétuos que proporcione el Canal para ambas naciones.
- III. Los Estados Unidos renunciaron a tener derecho al uso y ocupación de tierras y aguas fuera de la Zona del Canal que fueran necesarias para el funcionamiento del mismo.
- IV. Se restringieron las categorías de las personas que tendrían derecho a vivir en la Zona del Canal.
- V. Se limitó el número de personas con derecho a comprar en las tiendas de la Zona.
- VI. No se permitiría el establecimiento de empresas comerciales o privadas en la Zona del Canal distintas a las que ya estaban al firmarse el Tratado de 1936 y a las de cable, navieras y petroleras.
- VII. Obligación de dar oportunidad a comerciantes panameños a vender a barcos que lleguen a puertos terminales del Canal o lo crucen.
- VIII. Estados Unidos suministrará a Panamá libre de gravámenes los sitios necesarios para construcción de edificios para aduanas en los puertos de la Zona del Canal.
- IX. Libre acceso para inspeccionar los barcos que traen pasajeros con destino a Panamá.
- X. Derogada la cláusula de intervención.
- XI. La anualidad fue ajustada de B/.250,000.00 a B/.430,000.00 por razón de la devaluación monetaria norteamericana.

XII. Igualdad de oportunidades y trato para los empleados panameños.

**Convenio de los doce puntos:** Se celebró el 18 de mayo de 1942 mediante canje de notas entre el Secretario de Estado señor Cordell Hull y el Embajador de Panamá en Washington señor Ernesto Jaén Guardia.

- I. Traspaso, libre de costo para Panamá, del sistema de acueducto y alcantarillado.
- II. Traspaso a Panamá libre de costo las tierras de la Compañía del Ferrocarril.
- III. Evitar el contrabando.
- IV. Construcción de un puente o túnel.
- V. Contribución de un tercio del total anual de reparaciones y mantenimiento de las carreteras usadas por el ejército de Estados Unidos.
- VI. Cooperación de Estados Unidos en la política de inmigración de Panamá.
- VII. Cuando esté en territorio panameño, la policía militar norteamericana sólo usará toletes.
- VIII. El exceso de energía eléctrica en la Zona del Canal será suministrada a solicitud del Gobierno a las ciudades de Panamá y Colón.
- IX. Construcción de la carretera de concreto, libre de costo para Panamá, de la ciudad de Panamá a Río Hato.
- X. Traslado de la estación del ferrocarril a la Zona del Canal.
- XI. Estados Unidos dará acogida favorable a las reclamaciones presentadas por Panamá con motivo del tránsito de tropas.
- XII. Estados Unidos concederá servidumbre necesaria para la construcción de un oleoducto que conecte a la ciudad de Panamá con el Puerto de Cristóbal.

**El Tratado de 1955:** El "Tratado de Mutuo Entendimiento y Cooperación" se firmó el 25 de enero de 1955. En síntesis las modificaciones u objetivos logrados fueron:

- I. Aumento de la anualidad del Canal a la suma de S/.1,930,000.00 (o sean B/.430,000.00 que se acordaron en 1936 y B/.1,500,000.00 que se agregaron).
- II. Establecimiento del principio de igualdad básica de salarios y oportunidades entre panameños y norteamericanos.



- III. Establecimiento de la igualdad de jubilación entre empleados y trabajadores de ambos países.
- IV. Devolución de tierras y edificios en las ciudades de Panamá, Colón y Taboga.
- V. Suspensión de actividades comerciales en las ciudades de Panamá y Colón por el Ferrocarril.
- VI. Compromiso de que los Comisariatos no venderán productos a las naves comerciales que crucen el Canal.
- VII. Compromiso de que los artículos que se importen en la Zona para su venta procederán de los Estados Unidos o Panamá.
- VIII. Garantía de que no será aplicada la "Buy American Act" a la venta de productos panameños en la Zona del Canal.
- IX. Las personas, excepto los norteamericanos, que residan en territorio panameño y trabajen en la Zona del Canal no podrán comprar en los Comisariatos de la Zona del Canal.
- X. Garantía de que los trabajadores no norteamericanos pagarán impuestos sobre la renta a la República de Panamá.
- XI. Pronta consideración a la cesación de actividades portuarias tan pronto tenga Panamá puertos.
- XII. Garantía de que cesarán las actividades manufactureras en la Zona del Canal.

### **f-3-1.— El Gobierno Revolucionario y el Problema del Canal.**

En la vida internacional de la República de Panamá, sus relaciones con los Estados Unidos de América, han producido permanentes controversias y conflictos por la naturaleza colonialista del Convenio de 1903.

Esta situación se ha reflejado en los hechos de violencia trágica, como los que sucedieron el 9 de enero de 1964.

Después de tres meses de discusiones, bajo los auspicios de la O.E.A., restablecidas las relaciones, el Gobierno de Panamá y el de los Estados Unidos, designaron negociadores para "eliminar las causas del conflicto" y, "llegar a un convenio justo y equitativo". El resultado de la primera etapa de esas negociaciones fueron los **Tres Proyectos de Tratado de 1967**, que el pueblo panameño, decidida y enérgicamente, rechazó.

En las irregulares elecciones de mayo de 1968, el régimen oligárquico imperante en Panamá hizo crisis. Olvidando principios, se produjo un contubernio entre el doctor Arnulfo Arias, y los partidos

plutocráticos interesados en la aprobación de los Tres Proyectos de Tratado. El Doctor Arias es responsable ante la historia de la mutilación territorial de Panamá en el tratado que suscribió con el Gobierno de Costa Rica, otorgando a ese país las tierras de Coto y el Sixaola.

El 11 de octubre de 1968, el doctor Arnulfo Arias fue derrocado por no haber respetado el escalafón de la Guardia Nacional, comprometiendo gravemente la seguridad nacional.

El doctor Arnulfo Arias se refugió en la Zona del Canal.

En abril de 1970, la Cancillería del Gobierno Revolucionario expresó en histórico Memorandum, los fundamentos de su posición en contra de los Tres Proyectos del Tratado, de 1967, expresando que en su criterio, esos proyectos "no son utilizables ni siquiera como base de futuras negociaciones".

Es lógico que si el Convenio de 1903 es la causa permanente de los conflictos entre ambos países, ese Tratado debe ser subrogado y se debe lograr un acuerdo equitativo y justo tanto para el interés de la República de Panamá como para el de los Estados Unidos de América.

### **g-3-1.— Importancia Geoestratégica del Canal de Panamá.**

Uno de los permanentes objetivos de índole geopolítica y geoestratégica de las potencias mundiales, reside en su aspiración al dominio de los países interoceánicos, los estrechos, los puertos, puntas e islas, que les permita el control de las grandes rutas de comunicación universal.

De igual manera, una de las aspiraciones permanentes de las medianas potencias y de los países pequeños, es lograr el paso franco por las vías interoceánicas, para tener libertad de comunicación, tránsito y comercio.

En el año de 1972, en que permanece bloqueado el Canal de Suez, el Canal de Panamá es el más importante paso interoceánico en el mundo. El Canal de Suez comunicaba al Océano Indico con el Mar Mediterráneo, que fue el mar del pasado, así como el Atlántico es el océano del presente y el Pacífico será el océano del futuro.

Once países, algunos con las más altas poblaciones del mundo —como China que se ha incorporado a la ONU y establecerá relaciones con el mundo occidental— convergen en el Pacífico, que tiene una superficie de 63.8 millones de millas cuadradas, 8 o/o más extenso que la superficie terrestre del globo.

Las relaciones de los Estados Unidos con China, conferirán al gran espacio geoestratégico del Pacífico una importancia excepcional.

Uno de los principales problemas universales es la explosión demográfica. Cada segundo nacen dos habitantes en la superficie del planeta; 120 por minuto, 7,500 por hora, 180.000 por día, 65 millones por año. De este fabuloso crecimiento demográfico, los siete octavos se concentran en el Tercer Mundo, en el cual, dentro de los próximos 35 años, aparecerá una población suplementaria igual a la que ocupa actualmente la totalidad de la que hay en la tierra. Por eso la FAO dijo, dramáticamente, "Hay que cuadruplicar las disponibilidades alimentarias actuales".

El desarrollo es hoy el objetivo común de los pueblos del mundo y el gran desafío a las organizaciones de cooperación internacional. El desarrollo está en la bandera de todos los movimientos revolucionarios y en el de los Gobiernos, cualesquiera que sea su ideología y organización.

El primer problema que confronta el desarrollo y cuya solución no puede ser diferida, es alimentar enseguida y de manera sostenida y eficiente a imponentes y crecientes muchedumbres en las ciudades, en los campos, en las minas, en los bosques, en los desiertos, en los páramos. Es el pueblo mismo, en toda su dimensión y como factor protagónico de los actuales procesos revolucionarios de cambio, el objetivo que debe alcanzar el desarrollo. El problema reside en que no puede haber desarrollo sin alimentación, ni alimentación sin desarrollo.

La mayor y mejor producción alimenticia, requiere planes, organización, tecnología y continuidad, además de una inversión y reinversión cada día más ávida. En el mar, en los trópicos húmedos, en las tierras desiertas hoy e irrigadas mañana con agua marina desalinizada, se debe obtener las proteínas, carbohidratos y grasas, calorías en suma, que demanda con trágica urgencia la alimentación humana.

Mayor producción, mejor proceso industrial y adecuada distribución universal de los alimentos, es el imperativo de acción contemporánea y la meta del Desarrollo Internacional, que no es un enunciado sino una organización en marcha, con 99 países financiando y trabajando activamente el Programa para el Desarrollo Internacional de la ONU.

Vietnam ha demostrado con inaudita crueldad y sufrimiento infinito para el pueblo, que en el mundo ya no se puede obtener soluciones por la fuerza. Hay que buscar, entonces, soluciones de inteligencia, o sea en la pacífica cooperación internacional.

Con el viaje del Presidente Nixon a China se liquidará el falso esquema de las "fronteras ideológicas", que fue constantemente denunciado en los Estados Unidos, inventores de ese mito, por el

Senador Fullbright. El mundo dividido en dos grandes bloques armados, amenazado por el holocausto atómico universal, produjo la Guerra Fría, la Guerra de Corea y de Vietnam y una situación de tensión armada en todas partes. Este esquema bi-polar USA vs. URSS, será reemplazado por la “sociedad internacional global”, que se constituirá mediante la comunicación, venciendo distancias y prejuicios.

El aislamiento, fue el signo del esquema bi-polar, que levantó el muro de Berlín, el bloqueo de China y de Cuba, la OTAN y el Pacto de Varsovia, las guerras de Corea y Vietnam, los ataques soviéticos contra Hungría y Checoslovaquia, y que estuvo a punto de desatar una catástrofe atómica, en el conflicto producido por la instalación de rampas de lanzamiento de cohetes con carga atómica en la nariz, entregados por la URSS a Cuba, en octubre de 1962.

La comunicación, será el signo del esquema que surja como consecuencia de la Conferencia de Seguridad Europea; de la incorporación de China a la ONU; de la apertura hacia el Este de la Cancillería de España, de la entrevista del Papa Pablo VI con Tito y de la acción de todas las cancillerías del mundo, cuando realicen libremente su política internacional.

El destino natural, cumplido a través de la Historia, del Istmo y del Canal de Panamá, ha sido facilitar la comunicación humana. Cronológicamente ese destino se ha realizado en las siguientes etapas:

- 1o.—Viajes colombinos de 1502 a 1503, en que es contorneado el litoral septentrional del territorio que después se llamaría Castilla de Oro o Tierra Firme.
- 2o.—Descubrimiento del Pacífico, en 1513.
- 3o.—Fundación de la Ciudad de Panamá, en 1519.
- 4o.—Expediciones que surcaron el Mar del Sur y que convirtieron a Panamá en la “articulación de la ruta Perú-España” a través de Panamá se establece la RUTA DE LA PLATA.
- 5o.—Panamá convertida en plaza fuerte, fortificación de Portobelo y fortaleza de custodia de dos océanos. IncurSIONES de los piratas. La tercera audiencia en el Continente se establece en Panamá, en 1538.
- 6o.—“Panamá, capital del mundo”, visión universal de Bolívar.
- 7o.—Cuando el dorado metal precioso es descubierto en California, a través de Panamá funciona la RUTA DEL ORO.
- 8o.—Construcción del Ferrocarril de Panamá, de 1850 a 1855.

9o.-- Lucha internacional para construir el Canal de Panamá.

10o.-- El Congreso de París, en 1879, delibera para hallar soluciones científicas y técnicas para abrir el Canal.

11o.-- Apertura del Canal de Panamá, en 1914 y su función en las dos Guerras Mundiales.

Esta función histórica del Istmo y del Canal de Panamá ha producido conflictos entre potencias, desarrollo de la navegación marítima y exaltación del nacionalismo panameño, robustecido y engrandecido en una lucha desigual, como la de David contra Goliath, para imponer la justicia de nuestra causa.

Como meros datos ilustrativos de esta contienda desigual, señalaremos que los **Estados Unidos** tienen una extensión territorial de 9,363,353 kilómetros cuadrados y una población de 205 millones de habitantes. La renta "per cápita" de estos habitantes, supera los 3,700 dólares al año. **Es la primera potencia del mundo.**

**Panamá** tiene una extensión de 77,082 kilómetros cuadrados y una población de 1,425,343 habitantes, que tienen una renta "per cápita" de 640 dólares al año. **Es uno de los países más pequeños y pobres del mundo.**

Pero es nuestra Patria y en ella está el Canal, que se hizo porque existía el Istmo de Panamá, **el cual es nuestro primer recurso natural.** El 14 de diciembre de 1962, la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobó la Resolución 1803 (XVII) titulada: **SOBERANIA PERMANENTE SOBRE LOS RECURSOS NATURALES.** En los dos primeros puntos de la Declaración de esa Resolución, se establece lo siguiente:

1. El derecho de los pueblos y de las naciones a la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales debe ejercerse en interés del desarrollo nacional y del bienestar del pueblo del respectivo Estado;
2. La exploración, el desarrollo y la disposición de tales recursos, así como la importación del capital extranjero, para efectuarlos, deberá conformarse a las reglas y condiciones que esos pueblos y naciones libremente consideren necesarios o deseables para autorizar, limitar o prohibir dichas actividades".

La vigencia del Convenio del Canal Istmico de 1903, no es solamente la causa de los permanentes conflictos entre la República de Panamá y los Estados Unidos, sino también el factor de nuestra frustración y de nuestra desintegración. El enclave de la Zona del Canal está en la mitad de nuestro mapa. En enero de 1964, las autoridades norteamericanas cerraron el tránsito a través del puente

que une a las dos porciones divididas de nuestro territorio y la carretera que une a las ciudades de Panamá y Colón. Eso no puede seguir sucediendo en el futuro. La conciencia nacional —expresión del nacionalismo que es la doctrina de la Revolución Panameña— se forjó al fuego de dolorosas experiencias y cruentos martirios. Nuestro pueblo sufrió la odiosa discriminación racial establecida en la Zona del Canal y hasta hoy sufre la injusta discriminación de sueldos y salarios. Por un trabajo igual, el norteamericano gana a veces el doble de lo que gana el panameño. Nuestra lucha de cerca siete décadas la hemos librado sólo los panameños. Los pueblos hermanos de la América Latina no pudieron acudir en nuestra ayuda. Solitario y aislado, uno de los países más pobres, pequeños e inermes del mundo, libra su batalla frente a una formidable potencia. Su única arma es la razón, el Derecho y la Fuerza Moral. Sin embargo, en Latinoamérica, en el Tercer Mundo, estamos viendo la aurora revolucionaria para la realización plena de nuestros destinos. Nunca más Panamá estará sola.

Para los Estados Unidos la cuestión de Panamá es un desafío a la inteligencia de sus Gobernantes y al espíritu de justicia de su pueblo. De Vietnam están regresando al calor del hogar los veteranos combatientes. No han perdido la guerra. Han perdido algo más importante: han perdido la esperanza. Si con Panamá no se logra una solución de equidad y de justicia sobre el problema del Canal, si no se nos reintegra nuestro territorio de la Zona del Canal, los Estados Unidos confrontarán la peor derrota moral de su historia.

## **II.— NEUTRALIDAD Y DEFENSA DEL CANAL.**

El Istmo de Panamá, por su forma arqueada en S, con dos frentes marinos y el Golfo de Panamá que penetra profundamente en la parte central del territorio, es sumamente vulnerable desde el punto de vista militar.

Encuadrada en el tiempo histórico, la defensa del Istmo y del Canal se ha organizado en dos períodos frente a la agresividad externa, con los respectivos recursos puestos a prueba y que facilitó la transformación del arte de la guerra.

### **1-II.— Durante el Dominio Español.**

En los siglos XVI al XIX, especialmente en las tres últimas décadas del siglo XVI y en todo el siglo XVII, se realizaron los ataques de la Piratería al Istmo de Panamá, producidos históricamente, en las siguientes etapas:

1o.—Concentración de los ataques en el Istmo propio, en la parte central del actual territorio de la República y en sus

puertos terminales del Caribe, Nombre de Dios, Portobelo y San Lorenzo, en las bocas del río Chagres;

- 2o.—Ataques a las rutas de paso transístmicas, coincidiendo todos ellos en regiones de escaso relieve, como son el Istmo de Panamá propiamente dicho; Drake, en 1573; Morgan, en 1670 y 1671; en el río Congo, en el Darién, Wafer, en 1681; en el río Sabanas, en el Darién, Oxenham, en 1575; en el río Chucunaque, en el Darién, Dampier, Hawkins, Sharp, en los años de 1679 a 1680; en el río Coclé del Norte y la depresión orográfica de La Pintada, utilizados por los contrabandistas de Coclé en el siglo XVIII.

Estos ataques demostraron que es sumamente vulnerable el Darién en los caminos que conducen del Golfo de San Miguel al Golfo de Panamá, especialmente a través del Valle del río Bayano.

- 3o.—El foco de atención de la Bahía de Caledonia, que fue atacado por Dampier, en 1679, y William Patterson, en 1695.

- 4o.—La piratería en el frente del Pacífico se centra, como era de esperar dada la ubicación de la ciudad Capital, en el Golfo de Panamá, que sufrió los siguientes ataques: Morgan, en 1671, que destruyó Panamá Vieja; Oxeham, 1575; Dampier, Hawkins y Sharp, en los años de 1679 a 1680; Dampier, nuevamente, en 1685. También incursionaron los piratas en la Isla del Rey (Archipiélago de Las Perlas), la Pacheca, en el mismo archipiélago; las islas de Chepillo, Taboga, Perico y las dos islas Otoque. Estas islas son las guardianas de la bahía de Panamá y sirvieron de punto de apoyo para los ataques de los piratas.

- 5o.—La isla de Coiba sirvió como base de ataques a la costa meridional del Pacífico. Desde esa isla operaron Dampier, Hawkins, Sharp, en los años de 1679 a 1680. Los lugares afectados en tierra firme fueron: Remedios, atacado por Dampier en 1679; Alanje, San Lorenzo y Santiago, esta última ciudad atacada en 1685 por Raveneau.

#### **a-1-II.— Sistema Defensivo Establecido por los Españoles en Panamá.**

Estos reiterados ataques, obligaron a los españoles a crear en Panamá un sistema defensivo de fuertes y castillos, además del amurallamiento de la ciudad de Panamá. La importancia de la ruta caminera transcontinental, se puede inferir del hecho de que en Portobelo se efectuaban transacciones comerciales con mayor volumen que en todo el Mediterráneo. El oro y la plata del Perú y la



comunicación entre España y el Virreynato del Perú y la Capitanía General de Chile, pasaban a través del Istmo de Panamá. El sistema defensivo montado en Panamá comprendía los siguientes frentes:

- 1o.—**Frente Litoral del Atlántico:** Castillos de la Bahía de Portobelo y Fuerte San Lorenzo, en las bocas del río Chagres, que era un camino fluvial para la travesía del Istmo.
- 2o.—**Frente Litoral del Pacífico:** En las costas, islas y accesos al Golfo de Panamá, la ciudad de Panamá Vieja estuvo fortificada; después de su destrucción por el pirata Morgan, en 1671, fue trasladada la Capital en 1673, amurallada y fortificada. En las islas de Taboga, El Encanto, en las Bocas del Darién, sobre el río Tuira, en Yaviza, en la confluencia de los ríos Chucunaque con el Chico, se montaron fortificaciones.
- 3o.—**Defensas en tierra firme del Istmo.** En la parte central del Istmo se montaron fuertes en Dos Brazos (confluencia del río Trinidad con el Chagres, en la actualidad sumergida bajo el Lago Gatún), en las Cruces, en el desembarcadero del río Trinidad y cerca del río Bayano, en Chepo.

Si consideramos los escasos recursos técnicos militares y el corto alcance de las armas de fuego de la época, este sistema defensivo fue uno de los más importantes entre los establecidos por España en sus colonias de América. Tal hecho demuestra la importancia estratégica del Istmo de Panamá.

Portobelo fue en su tiempo y durante siglos uno de los centros comerciales más importantes del mundo, presa codiciada de todos los piratas y objetivo militar clave en las guerras entre España y sus enemigos tradicionales. Sus famosas ferias, que se celebraban con ocasión del arribo de los galeones de la Flota de Indias, dieron lugar a la construcción de un centro de contratación o Aduana, que se conserva hasta hoy, que fue regulador del comercio entre España y sus posesiones. Portobelo era el eje de una red de distribución de mercancías por tierra, a través del Istmo, con recuas de mulas que transportaban el oro y la plata del Perú y las especias y manufacturas de las Indias. De Oriente, el Galeón de Filipinas, traía fabulosos productos. Portobelo aparece citado constantemente en las Ordenanzas Reales de 1561, que reglamentaban el comercio con las Indias y en muchos documentos que se guardan en el archivo del Consejo de Indias y de Audiencia de Panamá, que fue la tercera entre las establecidas en América.

Actualmente se están realizando trabajos para sacar a luz, preservar y mostrar Portobelo a los turistas. Cerca a las ruinas del

puerto, están las del colosal castillo de San Felipe, llamado "Todofierro", destruido por el pirata Francis Drake y en las montañas vecinas aún se descubren las casas fuertes y trincheras cavadas para la defensa de Portobelo desde tierra firme.

Sir Walter Raleigh, escribió a la Reina Isabel: "...con la captura del Istmo del Darién se arrebataría a España LAS LLAVES DEL MUNDO".

## **2-II.— La Defensa del Canal en la Segunda Guerra Mundial.**

En Panamá se reunió el Congreso Anfictiónico de 1826; en Panamá en 1939 se creó la institución de la Reunión de Consulta de Cancilleres americanos, para casos de emergencia o para tratar asuntos importantes de interés continental; en Panamá se celebró la Primera Reunión de Jefes de Estado de América en 1956. En Panamá se creó el Sistema Interamericano y nuestro país ha colaborado siempre para lograr la unidad y para la defensa del Continente.

Inmediatamente después del ataque a Pearl Harbor, el Gobierno de Panamá tomó rápidas medidas de prevención y represión para la seguridad de la República y del Canal de Panamá. Esta noble actitud de Panamá fue recibida con beneplácito por todas las naciones interesadas en la defensa continental. El Presidente Franklin D. Roosevelt envió, el 8 de diciembre de 1941, un expresivo mensaje al Presidente de Panamá Ricardo Adolfo de la Guardia, en el cual expresó su sincero agradecimiento "por la excelente cooperación tan prontamente iniciada ayer por el Gobierno de Panamá en apoyo de la seguridad y defensa de este Hemisferio".

En cumplimiento de obligaciones contraídas y animada del mejor espíritu de solidaridad continental, Panamá entró en la Segunda Guerra Mundial. En diversas oportunidades se ha destacado el hecho de que el pueblo panameño vigiló y cuidó el Canal, el cual no sufrió ningún acto de sabotaje y funcionó normalmente, facilitando el transporte de combatientes y material bélico a los frentes de batalla y de materias primas estratégicas provenientes de la América Latina, con destino a la industria bélica norteamericana.

### **a-2-II.— El Convenio de Sitios de Defensa.**

El 18 de mayo de 1942 fue firmado el Convenio sobre Arrendamiento de Sitios de Defensa al Gobierno de los Estados Unidos.

De acuerdo con el Artículo XII de dicho "Convenio sobre Arrendamiento de Sitios de Defensa para la Protección del Canal de Panamá", el Gobierno de los Estados Unidos se obligó a pagar a Panamá un cánón de arrendamiento anual de cincuenta balboas la hectárea por la ocupación de terrenos de propiedad particular y de

un balboa —o sea un dólar norteamericano— por la de tierras del Estado. El Gobierno de Panamá asumió el costo de las expropiaciones necesarias así como el de las indemnizaciones y gastos por razón de los edificios, cultivos, instalaciones o mejoras que existían dentro de los Sitios de Defensa.

El Gobierno de Panamá creó una “Comisión Permanente de Reclamos”, para resolver los problemas de expropiación mediante procedimiento sumario y simple y facilitar las instalaciones militares para la defensa del Canal. Es un hecho histórico que los propietarios de las tierras expropiadas, desde empresas importantes hasta humildes y pobres campesinos, todos facilitaron esta labor y nadie intentó especular con la emergencia creada por la guerra. Una vez más quedó demostrado el espíritu de solidaridad continental y la decisión de cumplir con obligaciones contraídas por parte del Gobierno y del Pueblo de Panamá.

Conforme a lo establecido en el Convenio sobre Arrendamiento de Sitios de Defensa, los Estados Unidos se obligaron a devolver a Panamá las tierras situadas fuera de la llamada Zona del Canal, en la cual habían establecido bases militares, un año después de terminada la guerra. Esta obligación no fue cumplida por los norteamericanos, quienes exigieron prórrogas del Convenio de 1942 y el 10 de diciembre de 1947, fue firmado un nuevo Convenio de Bases para la Defensa. Tanto el pueblo como la Asamblea Nacional protestaron contra este acuerdo. Sin embargo fueron instaladas o subsistieron Trece Bases de Defensa del Canal.

La revista norteamericana TIME, en su edición de 22 de diciembre de 1947, publicó un croquis con la localización de esas Trece Bases de Defensa. Diez de ellas estaban ubicadas en costas y áreas adyacentes al Golfo de Panamá, sobre el océano Pacífico y tres en el litoral del Caribe. El título publicado por esa revista dice: “Centinelas del Sur”. Era la época de la Guerra Fría y de las “fronteras ideológicas”.

## CONCLUSIONES:

**Primera.**— Panamá es el país con más antigua personalidad histórica en la parte continental de América.

**Segunda.**— El Canal de Panamá es el instrumento mediante el cual la posición geográfica de Panamá realiza su función histórica en los tiempos contemporáneos.

**Tercera.**— La posición geográfica de Panamá, constituye el más importante recurso natural de la República. Es un postulado actual la soberanía de los pueblos y Estados sobre sus recursos naturales.

**Cuarta.**— El Canal de Panamá es un instrumento del desarrollo nacional e internacional y un factor de comunicación, pacífica convivencia y progreso universal.

**Quinta.**— El Convenio del Canal Istmico de 1903, ha sido modificado en tres oportunidades y es objeto de la permanente denuncia del pueblo panameño.

**Sexta.**— El Gobierno Revolucionario ha expresado, categóricamente, que el Convenio de 1903 debe ser reemplazado por un Tratado justo, que respete la soberanía plena y real de la República de Panamá sobre todo su territorio.

## SEGUNDA PARTE

### NEUTRALIDAD DEL CANAL DE PANAMA

El principio de la neutralidad de las vías interoceánicas, fue incorporado al Derecho Internacional en la "Convención de Constantinopla" relativa a la libre navegación del Canal Marítimo de Suez, firmada el 29 de octubre de 1888, por plenipotenciarios de Gran Bretaña, Alemania, Austria-Hungría, España, Francia, Italia, Países Bajos, Rusia y Turquía. En el Artículo I se establece:

"El Canal Marítimo de Suez estará siempre abierto y será libre, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra, para todos los navíos de comercio o de guerra, sin distinción de banderas. En consecuencia las altas partes contratantes convienen en no estorbar en forma alguna el libre uso del Canal, tanto en tiempo de guerra como en tiempo de paz. El Canal no será jamás sometido al ejercicio del derecho de bloqueo".

Sin embargo, antes de este tratado multilateral, ya en el año de 1846 en el Tratado General firmado entre Nueva Granada y los Estados Unidos, el llamado Tratado Mallarino-Bidlack, esta última potencia se comprometió a garantizar la neutralidad del Istmo. En el Tratado Clayton-Bulwer, celebrado en 1850, los Estados Unidos e Inglaterra garantizaron conjuntamente la neutralidad del Canal de Panamá. Esta garantía fue posteriormente ratificada por las dos potencias en el Tratado Hay-Pouncefote firmado en 1901, en el cual se establecen normas precisas que las dos naciones se comprometen a observar con el fin de preservar la neutralidad del Canal.

La Convención de 1903 no sólo determina que el Canal estará abierto a la navegación en los términos y de conformidad con las disposiciones del Tratado Hay-Pouncefote, sino que en su Artículo XVIII, específicamente establece lo siguiente:

"El Canal una vez construído, y sus entradas, serán neutrales a perpetuidad y estarán abiertos a la navegación en las condiciones establecidas en la Sección I del Artículo III del Tratado celebrado entre los Gobiernos de los Estados Unidos y la Gran Bretaña, el 18 de noviembre de 1901 y de conformidad con las demás estipulaciones del mismo".

Panamá, siempre **"En beneficio del Mundo"**, aceptó esta obligación de neutralización, que es una institución del Derecho Internacional, que limita las facultades y poderes que como Nación Soberana pueda ejercer sobre el territorio neutralizado. Estas limitaciones jurisdiccionales son más vastas cuando la neutralidad obedece a la existencia de una vía marítima de uso mundial y cuando esa vía, como en el caso del Canal de Panamá, está situada en una parte vital del territorio nacional.

El Tratado Hay—Pauncefote, en su Artículo III, dice:

**"Jamás será bloqueado el Canal, ni dentro de él se ejercerá ningún acto de guerra, ni se cometerá ningún acto de hostilidad. Los Estados Unidos, sin embargo, estarán en libertad de mantener en lo largo del Canal la policía que sea necesaria para protegerlo contra desórdenes y actos fuera de Ley".**

Igualmente en el Convenio de 1903 se concedió a los Estados Unidos la facultad de emplear fuerzas armadas en la Zona para los fines exclusivos de **"la seguridad y protección del Canal, de las naves que lo usen, o de los ferrocarriles y obras auxiliares"**.

#### **Militarización de la Zona del Canal.**

Excediendo extraordinariamente las facultades concedidas por la República de Panamá a los Estados Unidos para emplear fuerzas armadas en la Zona para la defensa del Canal, este país ha convertido a la Zona del Canal en el más importante Centro Militar y de Inteligencia que tiene fuera de su territorio en el Continente.

Este despliegue se hizo para **"defender al Continente de la amenaza del comunismo"**, finalidad del Pacto de Río de Janeiro y de la Junta Interamericana de Defensa. No obstante esa extraordinaria movilización de fuerzas y de la existencia de pactos bilaterales (PAM) y multilaterales, lo cierto es que el marxismoleninismo estableció un Gobierno en Cuba, a 90 millas del territorio continental norteamericano y en una isla en la cual existe la base norteamericana de Guantámano.

En Chile se ha constituido, de Derecho, es decir mediante consulta democrática, un Gobierno que se propone establecer allí un régimen socialista.

En ninguno de los dos casos han funcionado ni el dispositivo armado ni las constantes jurídicas creadas y establecidas por los Estados Unidos **"para defender al Continente de la amenaza comunista"**.

El Comando Sur del Ejército de los Estados Unidos, que tiene su base de operaciones en el territorio panameño de la Zona del Canal, constituyó una fuerza móvil, de gran radio de operaciones, capaz de entrar en acción inmediata en cualquier país

latinoamericano cuyo gobierno fuera atacado por elementos de extrema izquierda y solicitara ayuda de conformidad con los Pactos interamericanos de Defensa mútua. En más de una oportunidad, cuando el Vice-Presidente Nixon fue atacado en Caracas, cuando el Presidente Kennedy visitó San José de Puerto Rico, esta fuerza móvil fue puesta en estado de alerta. Todo este aparato militar, el Pacto de Río de Janeiro, la Fuerza Interamericana de Paz, etc., han dejado de tener razón cuando el Subsecretario de Estado para América Latina, Charles Meyer, declaró en Washington el 22 de julio de 1971, que "la época de las intervenciones militares norteamericanas en esa región (la América Latina) ha pasado y no volverá a producirse aún en las peores circunstancias".

El Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos específicamente señaló que aún si el comunismo llegara a cortar los envíos de petróleo a Venezuela, o si se repitiesen los casos de la República Dominicana, O SI SE APODERASE DE PANAMA, los Estados Unidos no variarían su posición.

Esta declaración responde a la política internacional norteamericana iniciada en 1971. Si el Presidente Nixon ha viajado a China y si el Gobierno americano tiene relaciones diplomáticas con todos los países con régimen comunista —excepción hecha de Cuba— no es posible que subsistan ni la política ni los instrumentos que respaldaban la política de las "fronteras ideológicas", que creó el mito de la "amenaza comunista".

En consecuencia no tendría razón de ser la existencia del Comando Sur establecido en el territorio panameño de la Zona del Canal. Hace algunos meses se hizo saber que ese Comando sería trasladado a Virginia, en los Estados Unidos, y que en el Canal únicamente permanecería la policía de la Zona. Sin embargo, posteriormente se anunció en Washington, que el Comando Sur subsistirá en territorio panameño.

Y eso es un contrasentido con la nueva política internacional norteamericana.

La militarización de la Zona del Canal comprendió el adiestramiento de oficiales y clases de las fuerzas armadas de países latinoamericanos. En Fort Gulick se estableció una Escuela Especial para estudiantes latinoamericanos; también se han dictado cursos teóricos y prácticos sobre supervivencia en la selva contra-insurgencia y guerra de guerrillas. Existe una Escuela de Cartografía y anteriormente se celebraban reuniones anuales de Jefes y oficiales de los Estados Mayores latinoamericanos, así como maniobras con participación de efectivos de sus fuerzas armadas.

Los aeropuertos de la Zona del Canal son, además, los centros de operaciones de transporte del Comando Aéreo norteamericano para el Caribe y América del Sur. También hay una escuela de guerrillas y otra de policía urbana en la Zona. El Servicio Geodésico Interamericano, y la Agencia Federal de Aviación, son algunas de las instituciones establecidas en el proceso de militarización de la Zona del Canal, que nada tienen que hacer con el mantenimiento, y la defensa del Canal, o, en último caso, resultan de una envergadura y variedad extraordinarias en relación con la defensa específica del Canal.

El Gobierno Revolucionario de Panamá consideró que no existe razón para que bases militares extranjeras que no se justifican sigan operando en su territorio. Por tal razón se produjo la recuperación de las tierras que ocupaba la Base de Río Hato.

Un dato importante que ilustra hasta qué punto los Estados Unidos, apartándose del régimen de neutralidad, han convertido, el territorio de la Zona del Canal en una gran base de sus fuerzas terrestres, navales y aéreas, lo encontramos en el destino que han dado a las 372.32 millas cuadradas que comprende el territorio panameño utilizado para las operaciones del Canal.

El cuadro es el siguiente:

Area destinada a fines relacionados con la concesión o inaprovechables. Edificaciones, talleres, patios y depósitos, centros poblados civiles y sus alrededores: 13.07; ciénagas y pantanos: 15.14;; Total: 28.21.

Tierras sin uso: 190.43.

Areas destinadas a objetivos que no tienen relación alguna con los fines para los cuales fue otorgada la concesión:

Isla de Barro Colorado	5.71
Reserva Forestal de Madden	5.38
Tierras dedicadas a los agricultores y hortalizas	4.83
Total ocupado para fines ajenos a la consesión	15.92

#### TIERRAS OCUPADAS POR LAS FUERZAS ARMADAS:

El Ejército	103.97
La Marina	22.08
Agencia Federal de Aviación	0.96
La Fuerza Aérea	10.75
Total ocupado por las Fuerzas Armadas	137.76



En síntesis, de un total de 372.32 millas cuadradas, sólo 13.07 millas cuadradas, o sea un 3.5 o/o del total, es realmente, dedicado a la operación del Canal. Un área de 15.14 millas cuadradas, el 4.07 o/o son pantanos; a un total de 190.43 millas cuadradas, el 51.14 o/o del área total de la Zona no se les da ningún uso; y el 37.00 o/o restante, o sean 137.76 millas cuadradas, es dedicado a bases militares.

### El Canal de Panamá en la Estrategia para la Guerra Atómica.

Todo el aparato militar instalado en el territorio panameño de la Zona del Canal resulta obsoleto e inoperante en el caso de un conflicto atómico.

Una Guerra Atómica, como es lógico, sólo puede producirse entre potencias que tengan armas atómicas. Las potencias con ese armamento y que están enfrentadas en una controversia ideológica, son los Estados Unidos de América y Rusia Soviética.

Estas potencias, desde hace años, están negociando la limitación de la producción de armas atómicas. Aunque las conversaciones denominadas SALT no han llegado a ningún resultado positivo, lo cierto es que en el mundo existe un repudio generalizado contra esos armamentos, que en caso de ser usados podrían producir un holocausto universal.

La comunicación, que es el signo de la vida contemporánea y la presente dinámica de los países pequeños, que dejan escuchar su opinión en las tribunas internacionales, permite conocer ese generalizado repudio contra la guerra atómica.

Sin embargo la amenaza de esa hecatombe existe y hay estudios científicos y técnicos militares sobre su posible desenvolvimiento. La Rand Corporation y el Hudson Institute, de los Estados Unidos, al igual que el Instituto de Altos Estudios Estratégicos de Londres; y la Cátedra "General Palafoz", de Guerra Moderna, de la Universidad de Zaragoza, España, han publicado estudios sobre la forma cómo se realizaría la Guerra Atómica.

Militarmente, desde el punto de vista de la estrategia atómica, el Canal de Panamá no es un objetivo. Las rutas aéreas no tienen que seguir rígidamente las rutas de la navegación marítima. El área geoestratégica de máxima tensión está situada hoy sobre la masa helada de la región polar del Norte, cruce de rumbos ortodrómicos, de menor distancia entre los dos centros de poder receloso. Geográficamente, el Canal está alejado de aquella zona de máxima tensión, cuya defensa estratégica está en el aire.

Si la precisión y la velocidad son las características de la Guerra Moderna, como se pudo comprobar en la Guerra de los Seis Días

entre Israel y la comunidad árabe, la devastación atómica no dará lugar a desembarco de tropas de ocupación, que en todo caso podrían ser aéreotransportadas.

La estrategia del cañón y el dominio marítimo aconsejado por el Almirante A. Thyer Mahan para lograr el "poder naval", pertenecen al pasado. Después de Vietnam una tercera guerra mundial, no puede ser otra cosa que la destrucción atómica.

Frente a esta contingencia los países de la América Latina se han unido en el "Tratado de Proscripción de Armas Atómicas", que prohíbe la existencia de esas armas en sus territorios y obliga a la periódica inspección de los mismos para verificar el cumplimiento de esta obligación multilateral, conocido como Tratado de Tlatelolco.

Esta inspección, en el caso de Panamá, tiene que hacerse inclusive en el territorio que ocupa la Zona del Canal.

### **El Canal de Panamá y la Estrategia para el Desarrollo Internacional.**

Hemos analizado el papel que han desempeñado el Istmo y el Canal de Panamá en la Estrategia para la Guerra, frente a la intriga y a la acción de las grandes potencias y la lucha heroica de los pueblos que quieren su plena independencia.

En la Estrategia para la Paz, el Canal tiene que ser un instrumento para el Desarrollo Nacional e Internacional, que no es un enunciado, sino un Programa en Marcha de la Organización de Naciones Unidas.

La Estrategia Internacional del Desarrollo para la Segunda Década (1971-1980) de la Organización de Naciones Unidas, es la acción concreta de la ONU que ha logrado resultados más positivos y halagadores. 99 países apoyan esa Estrategia y las Promesas de Contribuciones al PNUD, en conformidad a la reunión celebrada en Nueva York el 29 de octubre de 1970, superarán los 240 millones de dólares anuales. Panamá contribuye con Cien Mil Dólares.

Se espera que para 1980, un 15 por ciento del potencial de recursos humanos y un 30 por ciento del potencial en recursos físicos de los países en vías de desarrollo, podrían ser puestos a trabajar para uso productivo. Alcanzar esa meta, posible de lograr conforme a un programa laboriosamente preparado, significaría que cientos de millones de personas tendrían una oportunidad mejor para vivir con decencia y con dignidad.

En los 10 años pasados, de 1961 a 1970, el PNUD ha trabajado en 479 proyectos importantes de investigación de recursos y 444 importantes proyectos en materia de tecnología e investigación aplicados, así como 34 proyectos en planificación del desarrollo económico. La Estrategia internacional para el Desarrollo en la

década que ha comenzado en el presente año de 1971, tiene antecedentes positivos y perspectivas promisoras en escala mundial.

Uno de los aspectos más apreciables en esta Estrategia internacional para el Desarrollo, es que ella no obedece a ningún afán o propósito de predominio de un país determinado sobre los otros o de una tendencia ideológica o sistema de gobierno enfrentado a otras. Se trata de una acción ecuménica, de un esfuerzo universal de todos los hombres en bien de toda la Humanidad.

Panamá apoya decididamente este programa para el Desarrollo Internacional, tanto porque está interesado el país en su desarrollo interno, como por el hecho de que la Revolución tiene una doctrina de redención popular y de integración nacional, posible de lograrse únicamente mediante el desarrollo, dentro y fuera de sus fronteras.

No puede haber desarrollo sin comunicación. Ningún país puede aspirar a la autarquía en el concepto moderno de la economía social del mercado interno e internacional. El bienestar y la seguridad de un país, dependen del bienestar y la seguridad de todos los países del mundo. Estos conceptos sustentan, entre otros, esfuerzos como los que se concretan para realizar la Conferencia de Seguridad Europea y que fueron enunciados en Lusaka, en la histórica reunión de plenipotenciarios del Tercer Mundo.

Comunicación e interdependencia, pero dentro de la independencia económica y política. Así es como entendemos el desarrollo en un concepto nacionalista revolucionario, fundamentado en la ciencia económica y en la planificación.

El Canal de Panamá es un factor de la comunicación, de la interdependencia y, por consiguiente, del desarrollo nacional e internacional. En la doctrina expresada por el Gobierno Revolucionario, el canal no es un "negocio" de un país o de dos países, ni siquiera el de una empresa multinacional. Es un servicio en bien de todos, "en beneficio del mundo", como reza el lema del escudo panameño.

Si el Canal de Panamá fuese un negocio de determinado país, correría el riesgo de estar implicado en las contingencias de ese país. Existen convenios internacionales sobre el funcionamiento y el uso de las vías interoceánicas. Pero ya hemos visto, en la dolorosa experiencia del Canal de Suez a partir de 1967, que situaciones bélicas y conflictos de fronteras, pueden paralizar el funcionamiento de un servicio internacional de comunicación y libre comercio.

En Panamá no queremos que eso suceda con el Canal abierto en nuestro territorio. Por eso en las asambleas de ONU y de la OEA y en todas las conferencias sobre desarrollo y cooperación, internacional,

hemos dado a conocer nuestra determinación de que ese Canal sirva a fines específicos de progreso internacional.

Esta actitud de Panamá, responde a las profundas convicciones de que profesa la Revolución nacionalista y que se identifican plenamente con la Estrategia para el Desarrollo Internacional. Actitud y doctrina que comparten 99 Gobiernos de otros países del mundo.

### CONCLUSIONES:

**Primera.**— Los canales interoceánicos deben ser neutrales.

**Segunda.**— En los documentos contractuales entre la República de Panamá y los Estados Unidos, se establece la neutralidad del Canal de Panamá y los requisitos para su defensa.

**Tercera.**— El Comando Sur y el aparato militar establecido por los Estados Unidos en la Zona del Canal, exceden las necesidades de la defensa del Canal. Los hechos han demostrado que los instrumentos jurídicos e instituciones militares establecidas para la Defensa Continental, han resultado inoperantes.

**Cuarta.**— La declaración formulada por el Subsecretario para Asuntos Interamericanos, en el sentido de que los Estados Unidos no intervendrán más militarmente en la América Latina, en ninguna circunstancia, responde a los principios de no intervención y libre determinación de los pueblos, fundamento del orden internacional.

### TERCERA PARTE

#### **EL CANAL COMO OBJETIVO MILITAR EN UNA GUERRA QUE COMPROMETA A LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, FRENTE A UNA AGRESION AL HEMISFERIO Y ANTE UN ATAQUE A PANAMA POR UN ENEMIGO DE LA REPUBLICA.**

En la Segunda Guerra Mundial, dentro de la estrategia del cañón y del arma aérea, el Canal de Panamá fue un objetivo militar. Estuvo amenazado por las potencias del Eje. Como hemos demostrado, Panamá cumplió inmediata y decididamente las obligaciones que tenía contraídas por tratados vigentes y convenios bilaterales y militares, con los Estados Unidos de América y las Naciones Aliadas, tanto para la defensa del Canal como para la Defensa Continental.

La posibilidad de un ataque al Canal en una guerra convencional o en la característica contemporánea de esa guerra, conocida como Guerra Moderna, que tuvo su manifestación más reciente en el conflicto árabe-israelí de junio de 1967, ha sido desechada por los especialistas en estrategia militar.

Aunque la división bipolar del mundo, como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, tiende a desaparecer y se han dado pasos trascendentales para establecer una situación de paz y de seguridad en Europa, mediante los convenios suscritos por Alemania Federal con Rusia Soviética y Polonia y con las negociaciones iniciadas por el Presidente Nixon en China, para el establecimiento de relaciones diplomáticas entre ese país y los Estados Unidos de América, lo cierto es que vivimos en 1972 en un mundo de equilibrios trastornados. Esta situación es aprovechada por las grandes potencias que tratan de consolidar o ensanchar sus zonas de influencia por medio de potenciales militares o económicos. Esta acción se siente en el dinamismo de los procesos internacionales, en el tiempo y en el espacio. Los períodos de apaciguamiento y de negociación se alteran con las fases de tirantez, tensión, presiones y amenazas.

#### **1—III.— Acción de las Superpotencias por el Predominio Mundial.**

Las superpotencias, Estados Unidos y Rusia Soviética, realizan intensas tentativas de coordinar, encauzar y controlar los cambios mundiales, sea por vías de negociación o actuación, mediante

confrontaciones políticas y económicas o amenazando y usando de la fuerza, como sucedió en Vietnam, Cuba, y la República Dominicana; y en Hungría y Checoslovaquia.

Estas dos superpotencias se apoyan, en mayor o menor escala en sus aliados de la OTAN y del Tratado de Varsovia, respectivamente. Aunque se llevan a cabo conferencias para evitar la proliferación de armas atómicas e inclusive se ha anunciado la posibilidad de disminuir los efectivos de la alianzas militares, de Oriente y Occidente, lo cierto es que la carrera armamentista prosigue, en contradicción con las intenciones expresadas en la Declaración Conjunta.

La situación del Cercano Oriente y las derivaciones de la guerra entre Israel y la comunidad árabe, han convertido al Mediterráneo en una zona altamente conflictiva, de importancia estratégica única en el mundo. Se ha concentrado en esa cuenca, más de tres millones de soldados bajo las armas, 900 buques de guerra, 3,500 aviones de combate, gran número de armas nucleares de alcance táctico y operativo, y alrededor de 70 divisiones de infantería.

También en el Cercano Oriente, como en el Sudeste asiático, los Estados Unidos tratan de imponer la doctrina de los hechos consumados, contraria a la esencia y a la letra de los documentos orgánicos de las Naciones Unidas. La catastrófica guerra de Vietnam tiende a llegar a su fin, porque no ha logrado sus objetivos por medio de la fuerza.

Frente a estas superpotencias y a sus políticas de predominio, felizmente, surgen las naciones neutrales, no comprometidas, que forman la casi totalidad de la sociedad internacional global. Esas naciones, en su mayoría, se han formado como consecuencia de la liquidación del colonialismo. También los países situados bajo las esferas de influencia norteamericana y soviética, tienden a lograr una independencia plena y en algunos casos, como Hungría y Checoslovaquia, han luchado dramáticamente por su libertad.

En América Latina, la fuerza armada unida al pueblo, ha iniciado la lucha por la segunda Independencia. Ante esta realidad, el más alto funcionario de Estados Unidos para la América Latina, Charles Meyer, declaró en Washington, el 22 de julio de 1971 que la época de las intervenciones militares norteamericanas en esta región, aún en las peores circunstancias, ha pasado.

## **2-III.— Fortalecimiento de la Seguridad Internacional.**

Una notable aportación a la política de paz y a una más feliz cooperación internacional ha sido la conferencia de Lusaka, en la que participaron delegaciones de 63 países.

En el XXV período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Declaración sobre el fortalecimiento de la seguridad internacional, hecha el 17 de diciembre de 1970, consecuencia de la Conferencia de Lusaka, logró 121 votos a favor, uno en contra y una abstención. Para los países no alineados, para las naciones pequeñas, aquel fue un día histórico.

La llamada guerra fría, que creó el mito de las fronteras ideológicas, denunciado enérgicamente por el Senador Fullbright, logró la firme determinación de los países no alineados para asegurar su Independencia, soberanía e integridad territorial fuera de los marcos de los pactos militares. Estos países, entre los que se encuentra Panamá con su Gobierno Revolucionario, declararon estar decididos a democratizar las relaciones internacionales y a contribuir, sobre una base de igualdad, a la conservación de la paz y la seguridad internacional, como también a la realización de los fines del progreso social y económico. Estos 121 países declararon estar interesados en la paz mundial y su anhelo de orientarla hacia el respecto a la igualdad y la dignidad humana, la renuncia o la fuerza y la presión en el arreglo de los problemas internacionales, hacia la no-intervención en los asuntos internos de los Estados, la descolonización, el desarme y el desarrollo mundial basado en la cooperación y en el provecho mutuos.

### 3—III.— Panamá no tiene Enemigos.

El pueblo de Panamá, por su formación ecuménica, por la ubicación de su territorio en el mapa del mundo, ha tenido y tiene una profunda vocación de paz. Solamente en dos oportunidades nuestro pueblo se ha visto envuelto en conflictos internacionales: en febrero de 1921, cuando el territorio nacional fue invadido por tropas de Costa Rica, lo que determinó la guerra de Coto, felizmente sin dimensiones de tragedia; y en enero de 1964, cuando el pueblo se enfrentó desarmado al poderoso ejército norteamericano acantonado en el territorio panameño de la llamada Zona del Canal.

Panamá no tiene enemigos. Nuestras fronteras con las hermanas Repúblicas de Costa Rica y de Colombia, han sido claramente delimitadas como lo demostraremos más adelante. Luego tenemos, fronteras de espuma de mar en ambos litorales de nuestro territorio.

El Canal de Panamá no puede ser víctima de una agresión o paralización, como sucedió con el Canal de Suez, por una guerra entre Panamá y sus vecinos.

La posibilidad de una agresión extracontinental al Hemisferio americano, sin comprender en él a los Estados Unidos, en un conflicto atómico, tendría que enfrentarse al repudio universal y al

rechazo legal por parte de todas las Naciones latinoamericanas signatarias del Tratado (de Tlatelolco) para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina. Panamá ratificó ese tratado mediante el Decreto No. 80, de 18 de marzo de 1971.

#### 4—III.— El Tratado de Tlatelolco.

Este Tratado ha sido descutido, acordado y ratificado en conformidad con la voluntad pacifista de todos los pueblos de la América Latina, que repudian la guerra atómica por su carácter de genocida y también de acuerdo con terminantes Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, cuya Resolución 808 (IX), aprobada como uno de los puntos de un programa coordinado de desarme, expresa: **...“la prohibición total del empleo y la fabricación de armas nucleares y de todos los tipos de armas de destrucción de masas”**.

El Tratado de Tlatelolco tiene una trascendencia extraordinaria y concentra el viejo sueño bolivariano de integración continental. En primer lugar se trata del mejor y más positivo instrumento jurídico para la defensa regional. El Pacto de Río de Janeiro, por el que fueron establecidos procedimientos y organizaciones militares para la defensa de las Naciones e Instituciones de América, resultó inoperante cuando a 90 millas del territorio continental de los Estados Unidos, se estableció un gobierno marxista-leninista y fueron montadas bases para el lanzamiento de proyectiles con carga atómica. Si los Estados Unidos que se habían convertido, por propia determinación en angel guardián de nuestra seguridad, resultaron impotentes para defender, su propia seguridad, es lógico que los pueblos de América Latina buscaran la mejor forma de defenderse. Cada país latinoamericano aislado, resulta impotente e insignificante ante la envergadura militar de las potencias atómicas. Sin embargo la unión de todos para el bien de todos, ha de darnos la fuerza suficiente como para defender adecuadamente nuestros intereses e imponer firmemente nuestros derechos. La reunión de cancilleres efectuada en 1947 en la ciudad de Washington, con el acto de solidaridad unánime en respaldo de las medidas de soberanía adoptadas por el Ecuador contra la depredación de sus recursos naturales por barcos piratas, demostró que los Estados Unidos pueden quedarse aislados diplomáticamente en el Hemisferio en el cual está su territorio continental, si no proceden con más prudencia y con mayor justicia. Está en marcha un nuevo concepto y una nueva acción de solidaridad entre los pueblos de América Latina. Así lo demuestran las actitudes diplomáticas de los países en los cuales, como en Panamá, se ha iniciado un proceso de profundas transformaciones revolucionarias. Así lo demuestra, irrefutable y categóricamente el Tratado de Tlatelolco.



### **5—III.— No existen ni pueden existir Armas Atómicas en Panamá.**

Establece el Tratado de Tlatelolco que los países signatarios del mismo se comprometen aplicar en los territorios que de jure o de facto estén bajo su responsabilidad internacional, comprendidos dentro de los límites de la zona geográfica establecida en el Tratado, el estatuto de desnuclearización para fines bélicos, que se halla definido de manera precisa y concreta en los principales artículos de dicho Tratado.

La existencia de armas nucleares no convencionales en cualquier país de América Latina, lo convertiría en blanco de eventuales ataques nucleares. Un ataque atómico no solamente destruiría toda forma de vida en el territorio del país atacado, sino que constituiría una grave amenaza para la supervivencia de los demás pueblos de la región. Tiene que cumplirse entonces, con toda solemnidad y eficacia, la desnuclearización total de la región, desde el sur del Río Bravo hasta los canales magallánicos y los territorios antárticos de Argentina y Chile. Para que sea eficaz este compromiso de supervivencia y contra el genocidio, Panamá se ha comprometido a permitir que en su territorio **-EN TODO SU TERRITORIO-** puedan efectuarse inspecciones de comisiones internacionales, formadas por representantes de países signatarios del Tratado de Tlatelolco.

El Tratado ratificado por Panamá establece que se informe a la Oficina Central Administradora de dicho Tratado, el resultado de las inspecciones periódicas que, cada seis meses, se efectúen sobre el territorio de cada país signatario. Para los efectos del Tratado de Tlatelolco, se entiende que el término "territorio" incluye, en el caso de Panamá, **SETENTISEIS MIL KILOMETROS CUADRADOS**, comprendidos en él el territorio soberano de Panamá en el cual está ubicada la entidad denominada Zona del Canal. Las respectivas inspecciones a las que nos compromete el ser signatarios del Tratado de Tlatelolco, incluye las instalaciones de todo género, establecidas en la Zona del Canal.

### **5—IV.— Límites y Fronteras de la República de Panamá.**

El Canal de Panamá no está amenazado por un posible conflicto armado que comprometa a la República de Panamá. Panamá no tiene enemigos. Su política internacional, tradicionalmente, ha sido de pacificación y concordia, cuando Naciones hermanas del Continente se han encontrado en conflicto.

En una época en la cual el ideal de la convivencia pacífica internacional, tiende a convertirse en realidad promisoría y existen convenios y programas para la cooperación destinada al Desarrollo, esta política de la República, se afirma y robustece.

Esta voluntad nacional de paz y cooperación internacional, se sustenta en la ausencia absoluta de conflictos fronterizos, por haber sido resuelta definitivamente esta cuestión que lamentablemente subsiste en otros países.

Los límites actuales de la República son muy claros: por el Norte y por el Sur ciñen a los Istmos de Panamá dos límites naturales: el Mar Caribe por el Norte, y el gran Océano Pacífico por el Sur. Por el Este y por el Oeste la República tiene ya marcadas sus fronteras interestatales.

Por el Sur el límite de la República se abre al inmenso Océano Pacífico: dilatadísima y profunda hoya regada de islas. El período heroico de la navegación europea por el Pacífico se inicia en 1520 con Magallanes; durante mucho tiempo, los marinos españoles fueron los únicos en tener nociones precisas sobre su inmensa extensión; fueron los primeros en abrir una ruta regular entre América y Filipinas: la de los galeones de Acapulco (México) y Manila. Los progresos de la ciencia náutica y las exploraciones del siglo XVI facilitaron el reconocimiento de las costas pacíficas y de los archipiélagos oceánicos; los grandes navegantes franceses de la época no abrieron entonces rutas comerciales ni imperialistas y demostraron que el Pacífico no era una inmensidad infranqueable para los barcos veleros. Durante el siglo XIX cambiaron las cosas. A principios del mismo, balleneros, traficantes, marineros y piratas intensifican el tráfico y animan el comercio y las instalaciones en las islas oceánicas; más tarde el advenimiento del barco de vapor transformó las comunicaciones intermitentes a través del Pacífico.

Pronto comienza el reparto político de los archipiélagos entre las potencias marítimas y la creación de rutas regulares de América del Norte y Asia cuando las civilizaciones del Extremo Oriente se abrieron a la circulación general. A principios del siglo XX se completa en el Pacífico el predominio del barco de vapor sobre el velero; las rutas circulatorias acrecen. Los conflictos de dominio político se dibujan ya. Pero el hecho esencial en la historia del dominio marítimo y circulatorio del pacífico es la apertura (1914) del Canal de Panamá, que hace entrar en mayor actividad la circulación oriental del gran océano. Anteriormente, el Pacífico comunicaba difícilmente por el Este con las grandes rutas mundiales a través de los lejanos y peligrosos pasos y contornos del Estrecho de Magallanes y del Cabo de Hornos; la ruta del Canal lo engarza rápidamente con aquellas rutas casi a la altura del Ecuador y entre las dos grandes masas continentales de América. De tal manera, Panamá viene a ser el eslabón de enlace de las rutas Pacíficas con las americanas y europeas por vía del Mediterráneo tropical de las Antillas, y que viene a ser, también una de las puertas de entrada a la

América por el Pacífico. El interés comercial, político y estratégico de este acontecimiento es obvio. Tales son los principales restos geográficos-históricos del soldaje del Pacífico, con América por el Istmo de Panamá.

Era oportuno señalar aquí esta evolución para percibir la importancia geográfica del límite natural que por el sur perfila a la tierra panameña y que con tanta científicidad presenta Camille Vallauz en su artículo titulado "LL' entrée de l'Océan Pacific dand le cadre de l'histoire", publicado en "Scientia", 1926.

Lateralmente, por el Este y por el Oeste, la República de Panamá tiene ya definidas sus fronteras políticas con Colombia y con Costa Rica.

### CONCLUSIONES:

**Primera.**— Los depósitos de armamentos norteamericanos son estacionarios desde hace varios años, aunque antes habían tenido un nivel de superioridad muy claro.

**Segunda.**—Se ha producido una verdadera superación soviética en materia de cohetes intercontinentales, lo que es el hecho esencial de la época actual y es lo más importante.

**Tercera.**—Es de presumir que éste podría ser igualmente el caso en materia de submarinos de propulsión atómica, aunque todavía subsiste el avance norteamericano; pero un crecimiento soviético se prepara y ya es visible en el número de cohetes submarinos.

**Cuarta.**—La URSS poseía ya una superioridad muy clara en el dominio terrestre (número de divisiones, armamentos, cohetes medios, etc.) y acaba de ser reforzada de una manera notable por la instalación de un verdadero grupo de ejército en Checoslovaquia y una expansión (marina y ejército de tierra) en el Cercano Oriente, con mando y unidades rusas constituídas.

**Quinta.**—Sin embargo, si se considera el conjunto de todas las fuerzas del Este y del Oeste, se puede admitir también, como lo hacen los norteamericanos, que el mundo occidental domina por 2 contra 1, después de haber tenido una posición dos veces más elevada. Pero para Europa esta sola apreciación no es válida. Esta superioridad, para el conjunto, proviene en gran parte de las Marinas que dominan los océanos, así como de posiciones muy importantes en ciertos dominios.

**Sexta.**—La evolución soviética actual en materia de cohetes estratégicos, con su enorme potencia termo-nuclear, es seria. No deja de retener la atención, y en los Estados Unidos, los expertos ha determinado que el costo para el alcance se sitúa entre 50 y 100 mil millones de dólares en varios años. De hecho, ésto no excede las inmensas posibilidades norteamericanas.

**Séptima.**—Las próximas relaciones deplomáticas chino-norteamericanas terminarán con la guerra en Vietnam. Entonces los Estados Unidos podrán responder al desafío ruso en el dominio militar para poder sobrevivir como potencia, o tendrán que iniciar su nueva era de negociaciones diplomáticas para lograr la paz en el mundo, como prometió el Presidente Nixon en China.

## CUARTA PARTE

### EL CANAL DE PANAMA y LA GUERRA REVOLUCIONARIA.

La Revolución Científico-tecnológica contemporánea, se produce paralelamente al explosivo crecimiento demográfico y al proceso de cambio revolucionario que actualmente sacude al hombre en toda la extensión del planeta.

La Cibernética y la investigación en materia nuclear, al igual que las exploraciones del espacio exterior -que han conducido al hombre a la luna- y del fondo marino, han establecido una infraestructura científica de infinitas proyecciones. Frente a este inusitado adelanto tecnológico, no existe hasta ahora una contrapartida visible y universalmente válida, en el dominio de las ciencias políticas y sociales. Las ideologías resultan obsoletas y caducos los regímenes que ellas han creado. La juventud, que constantemente aumenta como consecuencia del crecimiento demográfico, demanda enérgicamente intervención y participación en la conducción nacional. Este hecho produce una alteración cada vez más profunda del sentido y el modo de las relaciones externas e internas de los grupos. Las generaciones mayores, especialmente aquellas de los sectores oligárquicos que monopolizan el Poder, no llegan a acumular la experiencia indispensable para diagnosticar, encauzar y crear normas operativas de los nuevos acontecimientos. Los regímenes políticos son reemplazados revolucionariamente porque no pueden solucionar los problemas que crean la injusta distribución de la riqueza y de las oportunidades de trabajo y son incapaces de evitar el desorden, la rebelión y la subversión generalizada.

#### 1-IV.- La Lucha Ideológica Universal.

La lucha ideológica nacida en el siglo XIX entre socialismo y liberalismo, alcanzó su máxima virulencia inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial. El socialismo marxista-leninista, introdujo una organización internacional.

La "Guerra Revolucionaria" tiene un sentido y una acción universal. Ha superado las zonas de influencia política o de efectivo dominio de las super-potencias. Rusia Soviética ha tenido que enfrentarse con inmenso despliegue bélico al desafío de la subversión en Hungría y en Checoslovaquia.

En los Estados Unidos la subversión abarca las universidades, utiliza los conflictos raciales como elemento detonante y la resistencia contra la guerra de Vietnam tiene caracteres de insurgencia generalizada y dimensión de guerra civil. El 3 de mayo de 1971, decenas de miles de jóvenes enfurecidos se reunieron en Washington para enfrentarse a unidades del Ejército, de la Guardia Nacional y de la Policía Federal. Nueve mil manifestantes fueron encarcelados.

En todos los países de la América Latina la subversión se ha manifestado mediante guerrillas rurales y urbanas. Los secuestros de diplomáticos y de aviones comerciales, son hechos cotidianos.

En la última década, la subversión ha adquirido un polimorfismo más acentuado, ya que la practican elementos y organizaciones de la extrema derecha y de la extrema izquierda y hasta sacerdotes de Iglesias. La subversión ha logrado una difusión de amplitud insospechada. Se produce en las calles de París y en las arenas calientes de los desiertos de Medio Oriente. La violencia, que acompaña siempre a la subversión, ha adquirido la jerarquía de signo del tiempo presente.

## 2-IV.— Errores de Concepto de la Contra-insurgencia.

Fue Francia la primera nación que en la post-guerra tuvo que enfrentarse con los problemas de la subversión en gran escala, para defender sus posiciones coloniales en Indochina y Argelia. Los analistas franceses fueron los más entusiastas voceros de la doctrina de la guerra contra-revolucionaria. Pero Occidente, dedicado durante un siglo a leer a Clausewitz, conocía muy poco a Mao Tse-Tung y sencillamente ignoraba a Ho Chi-Minh. Francia que tenía la organización militar profesional e institucional más antigua del mundo occidental, fue abrumadoramente derrotada en la cubeta de Dien Bien-Pu y en Argelia.

En Vietnam se demuestra que no siempre el poderío, el tren bélico y la maquinaria técnica armada, constituye el Poder, que siempre tiene elementos espirituales. Cuando un pueblo lucha por su Independencia, podrá ser derrotado circunstancialmente, pero nunca será vencido. El error consiste en confundir el espíritu nacionalista con la "perfidia" comunista.

La guerra subversiva tiene un mecanismo singular. Es, en la práctica, una guerra civil, pero con la mayoría nacional inmersa o marginada de la contienda. La conducción política supera a la acción militar, que queda reducida a un rol instrumental. Para triunfar la subversión necesita que el Gobierno al cual se enfrenta, resulte incapaz de resolver los problemas de fondo del pueblo al cual gobierna.

La respuesta a este desafío está en una acción popular -que, necesariamente tiene que ser revolucionaria- para solventar la problemática social y política de coyuntura, tomada ésta en el conjunto de su dimensión nacional.

### 3-IV.- Solución Revolucionaria en Panamá.

En Panamá el régimen derrocado el 11 de octubre de 1968, era incapaz de resolver el problema de la subversión y de garantizar, por tanto, la integridad del Canal frente a la acción subversiva y a la guerra revolucionaria. El paulatino desgaste de la autoridad nacional de ese Régimen, como consecuencia de la corrupción y de la incapacidad de sus dirigentes, tenía que conducir al país, inevitablemente, al caos.

La Revolución abrió el camino para que el pueblo -con la juventud a la vanguardia- tuviera una participación activa en la obra del desarrollo nacional, dentro del marco de un verdadero plan de gobierno que contempla las urgencias de las transformaciones sociales requeridas con urgencia. En Panamá, el pueblo es el protagonista principal de la acción revolucionaria.

La oligarquía desplazada, junto con elementos de la plutocracia internacional, organizaron la subversión contra la Revolución. El Gobierno Revolucionario actuó decidida y enérgicamente. En la actualidad no hay subversión en Panamá. Los embajadores de los Estados Unidos de América, acreditados ante los Gobiernos de la América Latina, escogieron, a principios de marzo de 1971, la ciudad de Panamá, para celebrar en ella una conferencia consultiva, porque nuestra Capital era la que ofrecía mayor seguridad.

El desafío de la Guerra Revolucionaria es universal y permanente. Puede ser resuelto sólo mediante el consorcio de la Autoridad con la Justicia, o sea de la fuerza armada aliada con el pueblo, para realizar pacíficamente el cambio de las estructuras, mediante la integración y el desarrollo, para lograr el bienestar general. Tal es la obra que lleva a cabo la Revolución Nacional en Panamá.

### CONCLUSION

Dada esta realidad socio-política que vive la República de Panamá, podemos llegar a la conclusión que no existe peligro de "subversión" o de "guerra revolucionaria" contra el Canal y, por lo tanto, tampoco se justifica el enorme despliegue militar norteamericano en la Zona del Canal como supuesta medida de prevención contra un peligro que no existe.

Panamá, Marzo de 1972.

**MEMORANDUM.**

**AL SEÑOR MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES**

**Re: LAS NEGOCIACIONES Y LA CUESTION DE  
DEFENSA MILITAR DEL CANAL DE PANAMA**

**Por**

**ROBERTO R. ALEMAN.**



La declaración formulada por los Presidentes de la República de Panamá y los Estados Unidos de América el día 24 de septiembre de 1965 expresa que "los dos países están negociando separadamente: un nuevo y moderno tratado que reemplace el tratado de 1903 y sus modificaciones, un acuerdo concerniente a bases militares y a status de fuerzas armadas y un tratado conforme al cual pueda construirse en Panamá un nuevo canal al nivel del mar".

Con respecto a la cuestión relativa al acuerdo concerniente a bases militares, añade la declaración lo siguiente: "Los nuevos tratados proveerán para la defensa del canal existente y no cualquier canal a nivel que pueda ser construido en Panamá. Las fuerzas e instalaciones militares de los Estados Unidos se mantendrán conforme a un acuerdo sobre bases militares y status de fuerzas armadas".

Resulta sumamente oportuno, en los momentos actuales, examinar los problemas relativos a la defensa militar del Canal de Panamá y al régimen de las fuerzas armadas. Este examen debe necesariamente incluir un análisis de la situación prevaleciendo en la actualidad, del camino que se ha venido siguiendo en las negociaciones y de los posibles acuerdos que, con fundamento en los numerosos precedentes del derecho internacional moderno, pueden concertarse.

Al hablar de las negociaciones, debo observar que parece prevalecer en ciertos círculos de Panamá la actitud de que la República está negociando desde la misma posición que disfrutaría si el canal nunca hubiese sido construido y no gravitase sobre nosotros al duro pacto de 1903, base del régimen de insatisfacción actualmente vigente. Tal actitud asumida en la mayoría de los casos con poca o ninguna sinceridad, carece obviamente de toda justificación racional.

Los trágicos sucesos de Enero de 1964, sacudieron el régimen prevaleciente con respecto al Canal de Panamá. Resaltó el hecho innegable de que tal régimen, producto de una política que en el curso de los años ha convertido a la Zona del Canal en un enclavado colonial dentro de la República de Panamá, no puede subsistir. Sin embargo, el problema no fue, ni ha sido resuelto; los términos de la abrogación del pacto de 1903 no fueron impuestos, la concertación de los mismos es objeto de negociación.

Se ha convenido en abrogar el régimen que engendró los sucesos de enero de 1964 pero hay que negociar los términos del nuevo régimen que ha de reemplazar al que se extingue.

Volviendo al tema principal que nos ocupa, resulta necesario precisar, en primer lugar, cuál es, dentro del régimen jurídico

existente con respecto al Canal de Panamá, el status de las instalaciones militares y fuerzas armadas que los Estados Unidos mantienen en territorio panameño

El artículo II de la Convención del Canal Istmico de 1903 dispone: "La República de Panamá concede a los Estados Unidos, a perpetuidad, el uso, ocupación y control de una zona de tierra y de tierra cubierta por agua para la construcción , mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del citado canal..."

Como es sabido, el artículo I del Tratado General de 1936 excluye del ámbito de los poderes y facultades de que trata el artículo II antes citado, todo aquello relacionado con la construcción del canal. Sin embargo, es forzoso admitirlo, el Tratado de 1936 no afectó la autoridad de los Estados Unidos para tomar, dentro del territorio panameño conocido como la Zona del Canal de Panamá, medidas tendientes a proteger el canal.

Precisando más sobre la cuestión de la protección del canal, tenemos que el artículo XXIII del Tratado de 1903 establece, "Si en cualquier tiempo fuere necesario emplear fuerzas armadas para la seguridad y protección del canal o de las naves que lo usan, o de los ferrocarriles y obras militares, los Estados Unidos tendrán derecho, en todo tiempo y a su juicio para usar su policía y sus fuerzas terrestres y navales y para establecer fortificaciones con ese objeto".

Pasemos ahora a examinar las disposiciones anteriores a la luz de la posición panameña con respecto al ámbito de los poderes, derechos y autoridad que pueden ser ejercidos por los Estados Unidos en la Zona del Canal.

La República de Panamá ha venido sosteniendo desde el año 1904 que las palabras "para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección" del canal constituyen una limitación de los poderes otorgados a los Estados Unidos mediante la Convención de 1903. Nuestra tesis, apoyada tanto en la lógica como por el juicio notables juristas, incluyendo algunos de nacionalidad norteamericana, ha afirmado que, de acuerdo con las disposiciones del artículo III del Tratado de 1903 los Estados Unidos sólo disfrutan de derecho, poder y autoridad dentro de la Zona del Canal para los fines relacionados con la construcción del canal.

A este respecto, cabe observar que en la conocida nota de 11 de agosto de 1904, dirigida por don José Domingo de Obaldía al Departamenteo de Estado, se expresa que, según el artículo XXIII del Tratado de 1903, los Estados Unidos disfrutarían del derecho de emplear para la protección del canal sus fuerzas armadas y podrían construir fortificaciones con este objeto. Se explica, además en la

nota referida, que los Estados Unidos podrían ejercer tal derecho únicamente porque Panamá, como soberana del territorio, había otorgado la facultad necesaria para tal fin.

La nota del Ministro de Obaldía ha constituido, a través de los años, la piedra angular de la posición panameña con respecto al ámbito de los derechos, poder y autoridad que pueden ser ejercidos por los Estados Unidos en la faja canalera. Tal nota, vale repetir, reconoce que en asuntos relacionados con la protección del canal, los Estados Unidos, por delegación expresa de la República de Panamá, pueden ejercer la autoridad que les confiere el artículo III de la Convención del Canal Istmico de 1903.

Resulta, pues, y así debe hacerse resaltar para los fines del examen que nos ocupa, que dentro del régimen jurídico vigente con respecto al Canal de Panamá, nuestro país ha venido reconociendo, a través de los años, que la protección del canal es uno de los fines para los cuales los Estados Unidos gozan, en virtud de la delegación del soberano, del derecho a ejercer "los derechos, poder y autoridad que los Estados Unidos poseerían y ejercitarían si ellos fueran soberanos", según reza el texto del artículo III del Tratado de 1903.

Se considera que los Estados Unidos se han excedido en el ejercicio de los derechos referidos cuando, por ejemplo, establecieron dentro de la Zona del Canal, sin permiso de las autoridades nacionales, una escuela para entrenar militares de los diversos países de América Latina, asunto éste que nada tiene que ver con la defensa del canal. Sin embargo, la República de Panamá nunca ha discutido el derecho de los Estados Unidos de mantener fortificaciones dentro de la Zona para el fin específico de proteger y defender el Canal de Panamá.

A fin de hacer hincapié en la observación anterior debo anotar que, con posterioridad a la celebración del Tratado de 1955, uno de los estudios más exhaustivos de las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos referentes a los asuntos del canal, lo constituye el trabajo efectuado por la Comisión de Política Internacional designada por el entonces Presidente Electo de la República don Roberto F. Chiari en el mes de junio de 1960. Dicha comisión., integrada por los doctores Harmodio Arias, Octavio Fábrega, Carlos Sucre, C., Felipe J. Escobar, Dulio Arroyo, Eduardo Morgan y Eduardo Valdés, trabajó tesoneramente, tal como consta en las actas de las reuniones y en el informe presentado, con el fin de analizar todos y cada uno de los problemas relativos a la cuestión canalera.

La comisión referida clasificó nuestros problemas con los Estados Unidos en dos categorías, así: (1) problemas "resultantes de la falta de cumplimiento, por parte de los Estados Unidos de lo ya pactado con Panamá incluyéndose en esta categoría aquellas situaciones o actitudes motivadas por una errónea, indebida o arbitraria interpretación por parte de Estados Unidos de lo estipulado en los convenios con Panamá" y (2) "demandas que no se formularían por razón de violación específica de los convenios pactados, sino porque ellas entrañaban reivindicaciones justas y equitativas a las cuales aspira y ha venido aspirando legítimamente el pueblo panameño, y que debían, por tanto, ser reconocidas por los Estados Unidos aunque para ello fuese necesario, en algunos casos, proceder a la reforma de los convenios existentes".

En la larga lista de los problemas analizada dentro de las dos categorías referidas no se encuentra referencias alguna a la cuestión de las instalaciones militares mantenidas por los Estados Unidos en la Zona del Canal. Considero yo que ello tenía que ser necesariamente así ya que, en verdad, la posición panameña durante 60 años ha sido que los Estados Unidos de acuerdo con los tratados vigentes, gozan de derecho, poder y autoridad para proteger el canal.

Los trágicos sucesos de enero de 1964, como hemos dicho, sacudieron el régimen prevaleciente con respecto al Canal de Panamá. En el caso de las negociaciones que nacen de tales sucesos, los representantes de los Estados Unidos han repetido clara y terminante desde el comienzo y a todo lo largo de las mismas, que el Canal de Panamá es altamente vulnerable y necesita ser protegido y defendido. Dentro de las negociaciones que se adelantan los Estados Unidos, así lo han hecho saber, no aceptarán un nuevo régimen que indique la desmilitarización de las áreas del canal.

Toda negociación, si ha de tener viabilidad de éxito, debe tramitarse dentro del marco de lo posible. Aún si Panamá así lo plantease por considerarlo conveniente, sería ilusorio pensar que, en estos momentos, en que la división del mundo en dos polos de poder se acentúa día a día, los Estados Unidos estarían anuentes a abandonar las instalaciones militares que actualmente mantienen en Panamá.

Con fines malévolos pretenden engañar al pueblo quienes le hacen ver que el abandono de las bases militares puede lograrse sin la anuencia de Estados Unidos, es decir, mediante el abandono de la negociación y el retorno a la violencia. Cuba es un país de mayores recursos que el nuestro, satélite político y militar de la Unión Soviética, el otro gran poder del mundo. Sin embargo, con respecto a Guantánamo, las huestes de Fidel Castro, a más de mucho gritar, no han pasado de cerrar las tuberías de agua que abastecen la base naval referida.

A quienes no guste el uso del término satélite — sin duda los habrá en Panamá— debe recordárseles que como resultado de una confrontación entre Estados Unidos y Rusia bastó la orden de los amos soviéticos para que se desmantelasen instalaciones militares y los cohetes dirigidos fuesen retirados del territorio cubano.

Si en la actualidad impera un régimen mediante el cual los Estados Unidos pueden, con respecto a la protección del canal, actuar como si fueran soberanos, toca a la República de Panamá, en las presentes negociaciones, velar por que los acuerdos que se celebren con respecto a la defensa de la vía interoceánica sean más consonos con la dignidad nacional y con los principios que el derecho internacional moderno consagra para los casos en los cuales un estado mantiene instalaciones militares y tropas dentro del territorio de otro país.

Resulta conveniente hacer un análisis del rumbo que con respecto a esta cuestión de las instalaciones militares han llevado las negociaciones con el objeto de lograr, en este aspecto importantísimo del régimen relativo al Canal de Panamá, un nuevo acuerdo que reemplace al vigente en la actualidad.

A la reunión celebrada por las misiones negociadoras el día 7 de julio de 1964 asistió el señor Stephen Ailes, entonces Secretario del Ejército. En dicha reunión, según relata la Misión Negociadora de aquel entonces en su nota MEW-23 de la misma fecha el señor Ailes manifestó la conveniencia de que ambos países celebrasen un "tratado sobre bases militares (status of forces) distinto del tratado del canal. En esa misma nota, el entonces Embajador Especial expresó lo siguiente:

"En un momento determinado el Embajador Anderson hizo referencias a los establecimientos militares en la Zona del Canal, ocasión que aproveché para señalar que no había razón para que en esos establecimientos no se aplicaran las mismas prácticas que se aplicaban a las bases militares de los Estados Unidos en otros países, como era el caso de la base de Rota en España"

Con posterioridad, el 25 de agosto de 1964, según se relata en la nota MEW-80 del día 26 del mismo mes, suscrita por el entonces Embajador Especial, en reunión celebrada en el Departamento de Estado, el Embajador Robert Newbegin, hizo referencia a la política que seguían las fuerzas armadas de brindar los servicios que requieren sus miembros y preguntó que, a este respecto, cuál sería la situación de los establecimientos manejados por las fuerzas armadas. La respuesta del firmante de la nota, según sus propias palabras, fue la siguiente: "al respecto me permití mencionarlo que el status de las fuerzas armadas en el derecho internacional era objeto de un régimen

esencial y que este problema podría ser considerado posteriormente por los representantes de los dos países."

Algunos días más tarde, el día 10 de septiembre de 1964, el entonces Embajador Especial remitió al Ministerio de Relaciones Exteriores un memorandum en el cual se dice textualmente lo siguiente:

"Las negociaciones que llevan a cabo los embajadores especiales de los Estados Unidos y Panamá comprenden distintos problemas, relacionados con el régimen del presente canal de esclusas, el proyecto de construcción de un nuevo canal interoceánico al nivel del mar y las instalaciones militares de los Estados Unidos en el Istmo de Panamá. Por tanto, los dos países tendrán que considerar la concertación de los siguientes instrumentos:

"a) Un nuevo Tratado que sustituya a la Convención del Canal Istmico y demás tratados vigentes relativos al presente canal de esclusas.

"b) Un Tratado para asegurar la construcción a través del Istmo de Panamá de un nuevo canal a nivel del mar para comunicar los océanos Atlántico y Pacífico y acordar el régimen aplicable a dicho canal.

"c) Status de las fuerzas armadas de los Estados Unidos en el Istmo de Panamá."

En reunión celebrada por las misiones negociadoras el día 22 de mayo de 1965 se volvió a tratar ampliamente el problema que nos ocupa. La delegación panameña, integrada ya por los Embajadores De La Rosa, Arias, y Aleman, manifestó que Panamá está anuente a considerar la celebración de un acuerdo separado sobre el régimen de las fuerzas armadas.

La declaración conjunta Robles-Johnson de 24 de septiembre de 1965, como hemos visto, confirma que se está negociando separadamente un acuerdo concerniente a status de fuerzas armadas. Y añade, a este respecto, que los nuevos tratados proveerán para la defensa del canal existente y de cualquier canal a nivel que pueda ser construido en Panamá.

Es de esperarse que dentro de los precedentes y normas del derecho internacional recogidos en diversos tratados celebrados por los Estados Unidos con otros países tales como Bélgica, Canadá, Dinamarca, Islandia, Italia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, Gran Bretaña, España, Grecia, Japón, República China, Turquía, Corea y Libia, se encuentren los principios que permitan a la República de Panamá autorizar el mantenimiento de fuerzas armadas y bases militares en su territorio por los Estados Unidos, en términos más cónsonos con la dignidad nacional que los vigentes en la

actualidad que, tal como hemos visto, se fundamentan en las disposiciones del Tratado de 1903, aún si damos a las mismas la interpretación restrictiva que, a través de nuestra historia, la República de Panamá ha dado al artículo III de dicha convención.

Resulta interesante examinar los precedentes y normas del derecho internacional a que he hecho referencia. Si aplicamos a Panamá los principios contenidos en el convenio firmado en Londres el día 19 de junio de 1951 entre los países signatarios del Tratado del Atlántico del Norte, convenio éste que ha servido de guía a pactos similares firmados con posterioridad a dicha fecha, tendríamos que el mantenimiento de bases militares y fuerzas armadas, por parte de los Estados Unidos de América en el territorio panameño, quedaría sujeto a un régimen cuyas características generales serían las siguientes:

(1) Panamá pondrá a disposición de los Estados Unidos, con sujeción a los acuerdos que se celebren, las áreas necesarias para los fines de la defensa del Canal de Panamá, las cuales deben quedar clara y precisamente delineadas en los pactos que se suscriban.

(2) Los acuerdos que se pacten en relación con derechos de entrada al país y salida del mismo exenciones fiscales, jurisdicción civil, etc., se aplicarán al personal militar de los Estados Unidos y a los empleados civiles de las fuerzas armadas de dicho país destinados a prestar servicios en territorio panameño para los fines de defensa del canal.

(3) Los privilegios y exenciones que se confieren al personal civil quedarán limitados a personas que sean nacionales de los Estados Unidos de América y que residen en Panamá para los fines del tratado que haya de concertarse.

(4) El personal militar podrá entrar a Panamá sin pasaporte; Estados Unidos facilitará a Panamá las listas de dicho personal que entre al país así como copias de los documentos de identificación que se extienden a los miembros de las fuerzas armadas.

El personal civil estará provisto de pasaporte. Con dicho documento, tales personas presentarán el certificado expedido por los Estados Unidos que acredite su calidad de empleado de las fuerzas armadas.

(5) Mediante el cumplimiento de los trámites de aduana que se acuerde, Panamá otorgará a los Estados Unidos el derecho a importar libremente los materiales, abastos y equipo de su propiedad a ser usados o consumidos por sus fuerzas armadas.

Con respecto al personal militar y civil, Panamá otorgará las exenciones fiscales del caso para que dicho personal pueda introducir

al país, libre del pago de impuestos de introducción, los efectos personales y mobiliario que acompaña a cada persona determinada al momento de su llegada al país, dentro de un tiempo razonable, ya sea anterior o posterior a la llegada a Panamá de dicha persona.

(6) Los salarios y emolumentos recibidos por el personal civil y militar de los Estados Unidos, de parte de su país, quedarán exentos del gravamen del impuesto sobre la renta por parte de Panamá.

(7) Con respecto a la **jurisdicción penal** el tratado incluiría un artículo cuyas disposiciones principales serían las siguientes:

“(1) Con sujeción a lo dispuesto en este artículo,

(a) Las autoridades de la República de Panamá, tendrán jurisdicción sobre los miembros de las fuerzas armadas de los Estados Unidos y del personal civil de dichas fuerzas, así como sobre los dependiente de los mismos, con respectó a actos u omisiones cometidos dentro de la República de Panamá que fueren punible de acuerdo con las disposiciones legales panameñas;

(b) Las autoridades militares de los Estados Unidos tendrán el derecho a ejercer dentro de la República de Panamá, la jurisdicción penal y disciplinaria que confiera a las mismas la legislación de los Estados Unidos sobre personas sujetas a la legislación militar de ese país;

(2) (a) Las autoridades de la República de Panamá tendrán derecho a ejercer jurisdicción exclusiva sobre los miembros de las fuerzas armadas de los Estados Unidos y lo empleados civiles de tales fuerzas, así como sobre los dependientes de los mismos, con respecto a actos u omisiones, incluyendo actos u omisiones contra la seguridad de la República de Panamá, que sean penados por sus leyes cuando los mismos no sean penados por las leyes de los Estados Unidos.

(b) Las autoridades militares de los Estados Unidos tendrán el derecho a ejercer jurisdicción exclusiva sobre personas sujetas a la legislación militar de los estados Unidos con respecto a actos u omisiones, incluyendo actos u omisiones contra su seguridad, que fueren punibles por las leyes de los Estados Unidos, cuando los mismos no se encuentran sujetos apena de acuerdo con las leyes de la República de Panamá.

(c) Para los fines de este párrafo y el párrafo (3) de este artículo un acto u omisión contra un Estado incluirá:

(i) Traición contra el Estado.

(ii) Sabotaje, espionaje o violación de cualquier ley relativa a secretos oficiales de ese Estado, o secretos relativos a la defensa militar de ese Estado.(3)



(3) En casos en los cuales el derecho a ejercer jurisdicción sea concurrente se aplicarán las siguientes reglas:

(a) Las autoridades de la República de Panamá tendrán el derecho primario a ejercer jurisdicción con respecto a los actos u omisiones sujetos a pena excepto los enumerados en el parágrafo (b) siguiente.

(b) Las autoridades militares de los Estados Unidos tendrán el derecho primario a ejercer jurisdicción sobre todas las personas sujetas a la legislación militar de los Estados Unidos en los casos siguientes:

(i) Actos u omisiones cometidos sólo contra la propiedad o seguridad de los Estados Unidos. Actos u omisiones cometidos sólo contra la persona o propiedad de un miembro de las fuerzas armadas de los Estados Unidos o empleado civil de tales fuerzas o un dependiente de los mismos;

(ii) Actos u omisiones cometidos en el desempeño de funciones oficiales.

(c) Si el Estado que disfruta del derecho primario a ejercer jurisdicción decide no ejercer tal derecho, deberá notificar a las autoridades del otro Estado tan pronto como le sea posible. Las autoridades del Estado que goce del derecho primario a ejercer jurisdicción considerará con simpatía las peticiones formuladas por las autoridades del otro Estado solicitando que renuncie a sus derechos en aquellos casos en los cuales el Estado que formuló la petición referida considere que tal renuncia tenga una importancia especial.

(4) Las disposiciones anteriores de este artículo no confieren ningún derecho a las autoridades militares de los Estados Unidos para ejercer jurisdicción sobre personas de nacionalidad panameña o que sean residentes usuales de la República de Panamá, a menos que se trate de miembros de las fuerzas armadas de los Estados Unidos"

(8) Con respecto a los reclamos civiles fundamentados en daños causados a personas o bienes el tratado a concertarse incorporaría los siguientes principios generales.

(l) Cada uno de los Estados renuncia a sus reclamos contra el otro por daños causados a cualquier bien de su propiedad y usados por sus fuerzas armadas, si tal daño:

(a) Fue causado por un miembro o empleado de las fuerzas armadas del otro gobierno en el desempeño de sus funciones oficiales; o

(b) Fue cuando debido al uso de cualquier vehículo, nave o avión de propiedad del otro gobierno y usado por sus fuerzas armadas, si el vehículo, nave o avión que causa el daño estaba siendo usado para fines oficiales, o si el daño se causa al bien que así se usaba.

(2) En el caso de daño causado en la forma contemplada en el parágrafo (1) anterior pero a bienes distintos que los allí contemplados y que sean bienes pertenecientes a alguno de los gobiernos y localizados en Panamá:

(a) Cada gobierno renuncia a reclamos, cuya cuantía no exceda la suma de B/. 400.00;

(b) Los reclamos en exceso de la suma señalada en el inciso (a) anterior serán atendidos por medio de la negociación directa y, en caso de no lograrse acuerdo entre las partes, se someterán al arbitraje de acuerdo con las reglas que a este efecto se establezcan.

(3) Cada uno de los Estados renunciará a reclamos contra el otro por daños personales o muerte sufridos por cualquier miembro de sus fuerzas armadas en el desempeño de sus funciones oficiales.

(4) Los miembros de las fuerzas armadas de los Estados Unidos y los empleados civiles de las mismas no gozarán de inmunidad de jurisdicción de las cortes civiles de la República de Panamá excepto:

(i) En un asunto relacionado con el desempeño de sus funciones oficiales; o

(ii) Con respecto a cualquier reclamo cuya cuantía haya sido pagada en su totalidad

(5) Los reclamos (distintos a reclamos contractuales), relacionados con actos u omisiones del personal militar o empleados civiles de las fuerzas armadas efectuados en el cumplimiento de sus deberes oficiales o relacionados también con cualquier otro acto, omisión o suceso por el cual las fuerzas de los Estados Unidos sean responsables legalmente y que causen daños en Panamá a terceras personas, es decir, personas que no sean los dos gobiernos contratantes, se tramitarán y ajustarán de acuerdo con las siguientes normas:

(a) El reclamante podrá solicitar que el asunto sea sometido a arbitraje de acuerdo con las normas que se señalen a este respecto.

(b) El reclamante podrá, si así lo desea, gestionar directamente su reclamo ante las autoridades de los Estados Unidos, caso éste en el cual la demanda se tramitará de acuerdo con las disposiciones legales de los Estados Unidos.

Debo explicar que con respecto al punto, (5) anterior me he apartado sustancialmente de lo dispuesto en el Artículo VIII, inciso

5 del Convenio sobre Status de Fuerza Armadas, celebrado por los países signatarios del Tratado del Atlántico Norte, ya que considero que las estipulaciones del mencionado convenio en lo referente a reclamos por daños causados a terceras personas por las fuerzas armadas serían sumamente gravosas para Panamá. En síntesis, de acuerdo con tales estipulaciones el país sede, que en nuestro caso será Panamá, pagaría una suma equivalente al 25o/o de los reclamos que, cumplidos los trámites del caso, se consideren fundamentos en derecho.

(9) Los pactos estarán sujetos a un período fijo de duración.

Resalta de lo anterior que el régimen a concertarse nos ha de apartar completamente del régimen imperante en la actualidad, a saber, ejercicio por parte de los Estados Unidos de derecho, poder y autoridad, como si fueran soberanos, en todo lo relativo a la protección del canal.

Debo comentar, aunque sea brevemente, la tesis de la desmilitarización de las áreas del canal que propugnan algunos panameños y que se esboza en el manifiesto que el día 30 del pasado mes de septiembre fue dado a la publicidad por el Partido Demócrata Cristiano.

Manifiesto, con toda franqueza, que no comparto la opinión de quienes piensan que el desarme o desmilitarización de las áreas del canal traerá como consecuencia que la vía canalera deje de ser un objetivo militar. Por el contrario, comparto plenamente el criterio expresado por el doctor Galileo Solís en las páginas CLI y CLII de la Memoria presentada por el Ministerio de Relaciones Exteriores a la Asamblea Nacional el día 10. de octubre de 1961. Dice así el doctor Solís:

“Conviene aclarar que neutralización y desarme no son sinónimos, ni la primera presupone lo segundo. No se entiende por neutralizar un país o cualquier parte de él, dejarlos inermes y sin medios de defensa en caso de ser agredidos.

“La neutralización efectiva de un país no se consigue por la simple celebración de tratados en que tal cosa se estipule. La agresión implica la violación del derecho internacional, y por tanto, de los tratados que sean un obstáculo para ella. La neutralidad internacionalmente pactada de Bélgica, no fue obstáculo para la invasión alemana de ese país en 1914. La neutralidad repetidamente declarada de Dinamarca y Noruega, no fue obstáculo para la invasión alemana en la segunda guerra mundial.

“El único país que ha logrado mantener su neutralidad a través de muchas guerras ocurridas en su vecindad, ha sido

Suiza. Este fenómeno no ha ocurrido por razón de los pactos internacionales en que la neutralidad ha sido estipulada, sino por la configuración geográfica de ese país que haría muy costosa y difícil la agresión, cuando los beneficios que el invasor podría obtener con ella no compensarían el costo de la aventura. Por otra parte, en todas las guerras que han tenido por teatro a Europa Central, la neutralidad de Suiza ha sido de gran utilidad para los beligerantes, porque les ha permitido un lugar apropiado para relaciones con países no beligerantes y para cierta clase de intercambios compensatorios entre los beligerantes mismos.

“Si por neutralizar el Canal de Panamá o la República de Panamá, debe entenderse dejar a ambos sin defensa eficaz contra un agresor que no esté dispuesto a respetar tratados de neutralización, nos parece que la medida podría resultar suicida. Si por tal cosa debe entenderse que la defensa del Canal debe ser exclusiva competencia de Panamá, la defensa resultaría evidentemente ineficaz.”

No puedo terminar sin tratar, aunque sea en forma sucinta, el tema de la repercusión que las bases existentes tienen en la economía nacional. A este respecto, debo constar que no considero que la República de Panamá puede justificar el mantenimiento de bases militares extranjeras en su territorio o la apertura de nuevas instalaciones de esa índole por razones exclusivas de índole económica. Este tema, aunque en forma ligera, fue tratado por el H. D. Carlos Iván Zúñiga en una de sus intervenciones en la Asamblea Nacional a raíz de los debates que se suscitaron con motivo de la Declaración Robles—Johnson.

Sin embargo, tal como le expresé al H. D. Zúñiga, en uno de los recesos de las reuniones de la Asamblea, estimo que los gobernantes panameños no pueden, por lo menos con respecto a las bases militares existentes, dejar de considerar la importancia que las mismas tienen el aspecto económico.

Para evaluar objetivamente el significado de la existencia de establecimiento militares en la Zona del Canal es necesario considerar —entre otros aspectos— su efecto en la economía panameña.

En el año 1964 las bases militares y otras actividades directamente relacionadas con ellas dieron empleo a un promedio mensual de más de 7,000 empleados panameños. La eliminación de dichos establecimientos implicaría un aumento de 35 o/o en el desempleo de la población no agrícola en el área metropolitana (ciudades de Panamá y Colón y sus alrededores). Desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial no se ha registrado un incremento tan drástico en el desempleo por razón del cese de

actividades en algún sector de la economía panameña. Es necesario considerar que estos desocupados se sumarían al desempleo nuevo que ocurre cada año por el aumento de la población económica activa (personas con edad, capacidad y deseo de trabajar) y que el desempleo directo por el cierre de establecimientos militares causaría un desempleo adicional en el área metropolitana de una magnitud por lo menos el doble de la desocupación inicial.

En el año de 1964, las ventas de bienes y servicios (sueldos a trabajadores, pagos a contratistas, compras de materiales, alimentos y bebidas, y otros) a los establecimientos militares fueron de B/. 34.8 millones, representando el 42o/o del total de los ingresos obtenidos por Panamá de las ventas de bienes y servicios a la Zona del Canal y el 19o/o del total de las exportaciones de bienes y servicios. La depresión económica que experimentó el país en el primer lustro de la post-guerra fue originalmente causada por una contracción de los ingresos provenientes de la Zona del Canal que disminuyeron desde B/. 63.4 millones en 1945 a B/. 38.5 millones en 1950; o sea B/. 24.9 millones en un periodo de seis años. Esta experiencia debe dar una idea del efecto que podría esperarse de una disminución en las ventas a la Zona del Canal de una magnitud de B/. 35 millones aproximadamente en un periodo mucho más corto, tal como ocurría si se cierran los establecimientos militares.

Por otra parte, al considerar el efecto secundario que cada Balboa de ventas a la Zona del Canal tiene en nuestra economía, resulta que las bases militares contribuyen en aproximadamente B/. 70 millones al Producto Interno Bruto de Panamá, lo que representó el 12o/o del mismo en 1964. En la depresión de la post-guerra, el año en que más disminuyó el Producto Interno Bruto fue el de 1948, cuando se registró un descenso de 6.7 o/o.

Es obvio, como he dicho, que el asunto de las bases militares no puede decidirse exclusivamente por razón de su afecto en la economía nacional. Sin embargo, las serias repercusiones esbozadas, obligan a dar gran importancia a este factor, en el cuadro de los elementos de juicio sobre los cuales se basaría una decisión final.

Los afectados directamente por las repercusiones económicas aludidas son panameñas pertenecientes a nuestra clase trabajadora. Puedo añadir que durante mis visitas a Panamá me he reunido, en repetidas ocasiones, con los directores del sindicato de obreros panameños que prestan servicios a las fuerzas armadas en la Zona del Canal. La preocupación que ellos sienten por el bienestar y porvenir de los trabajadores que representan es sincera y genuina. No creo, como se dijo en la Universidad, que estas cuestiones sólo inquietan a

los grandes señores que ven amenazada la posibilidad de que sus hijos vayan a estudiar a Europa.

Espero que lo aquí expresado ayude a orientar nuestros pensamientos en relación con un tema que sin duda alguna será debatido intensamente por la opinión pública nacional en el curso de las negociaciones.

Washington, Noviembre 26 de 1965.

**COMENTARIOS AL PROYECTO DE  
TRATADO SOBRE DEFENSA  
Y NEUTRALIDAD DEL CANAL**

**Por  
DR. CARLOS BOLIVAR PEDRESCHI**

## INTRODUCCION

Los comentarios recogidos en el presente folleto fueron escritos en medio de la preocupación nacional suscitada por la llegada al país de los tres proyectos de tratados negociados con los Estados Unidos de América. Fueron concebidos por su autor como un aporte al estudio y conocimiento de dichos documentos en el único interés de contribuir a establecer sus verdaderas propiedades jurídicas y políticas. La oportunidad de su publicación se vio postergada por la tregua que el proceso electoral produjo en el debate nacional de los referidos documentos. Entre tanto, sirvieron de base a la Comisión que la Universidad de Panamá designó para el estudio de dichos proyectos, la cual prohió todas nuestras conclusiones y buena parte de nuestros razonamientos y fundamentaciones.

Inconcluso, como ha quedado, por razones harto conocidas, el proceso negociador, la cuestión de las negociaciones volverá a ganar todo el interés nacional y a suscitar, consecuencialmente, la discusión de materia tan vital y transcendente para el destino del país. Dentro de esta perspectiva, hemos considerado oportuno dar a la publicidad nuestros comentarios al Proyecto de Tratado sobre Defensa y Neutralidad del Canal.

El autor de estos comentarios no ignora la posición difícil dentro de la que hubo de negociar la República de Panamá, a consecuencia, principalmente, de la virtual subordinación económica, política y diplomática en que se encuentra respecto del otro Estado contrante. Tampoco se ha ignorado que se negocia con otro Estado y que de algún modo los intereses de éste han de reflejarse en el instrumento o instrumentos que resulten de las negociaciones.

Como no dejaba de admitirlo la propia misión negociadora, Panamá se encuentra dentro de la órbita de influencia internacional de los Estados Unidos de América, hecho éste que gravita inevitablemente en contra de las aspiraciones panameñas. Sin embargo, y a llamar la atención de ello apunta también la publicación de nuestros comentarios, la situación de dependencia económica, política y diplomática en que Panamá se encuentra respecto de los Estados Unidos, más la obliga, precisamente, a conocer y a diferenciar con el mayor cuidado los intereses propios que tiene envueltos en las negociaciones y a estructurar una estimativa y tácticas negociadoras acordes con tales intereses. Al estudio de los intereses propios y de las vías más adecuadas para hacerlos valer deben orientarse los mejores esfuerzos, pues un país dependiente como el nuestro no puede darse el lujo de agregar a las concesiones



que resulten de su impotencia económica, política o diplomática, las que sean consecuencia puramente de omisiones o de ignorancia de nuestros propios intereses. Lo primero podría ser irresistible; lo segundo definitivamente injustificado. Por ello, la libertad para debatir con patriotismo y responsabilidad tanto el material de las negociaciones como todos los elementos de la realidad canalera constituye un valioso capital, cuya utilidad no debe ser ignorada ni por gobernantes ni por gobernados. Sólo la discusión patriótica y responsable ayudará a precisar nuestros propios intereses, nuestros verdaderos objetivos y los mejores medios de lograrlos. Téngase presente que fue la discusión en el Consejo Nacional de Relaciones Exteriores y la discusión en la opinión pública, la que dió por resultado el descubrimiento de muchos aspectos que la propia administración actual habría tenido interés en corregir y que, de no haber mediado dicha discusión, habrían pasado inadvertidos.

Como se apreciará, los comentarios consignados en este folleto cubren apenas un campo de nuestras negociaciones. Dentro de ese campo, hemos tratado de destacar algunos de los valores propios comprometidos en el mismo, en la convicción expresada de que hacer conciencia sobre ellos constituye una necesidad nacional que sólo puede resultar en provecho de los intereses del país.

Superiores empeños, creemos nosotros, deben comprometerse en el estudio de otros aspectos de las negociaciones. Se hace conveniente, por ejemplo, una objetiva ponderación del valor real que hoy día presenta la cláusula de la perpetuidad que pesa sobre el canal actual. Esta ponderación es sumamente útil, pues que el verdadero valor de la perpetuidad dará a la República de Panamá la justa medida de lo que, en obsequio a los intereses estrictamente nacionales, debe ceder como contraprestación a cambio de dicha perpetuidad. De nuestra parte, conceptuamos que tanto jurídica como físicamente considerada, la perpetuidad que pesa sobre el canal actual está condicionada por el objeto que jurídica y físicamente la justifica. Este objeto no es otro que el propio canal actual. Por ello, en la misma medida en que se deteriora el canal actual; en la misma medida en que éste deviene obsoleto e inadecuado para satisfacer las necesidades del tráfico marítimo mundial; y en la misma medida se deprecia la perpetuidad, ya que ésta tiene por condición tanto legal como física el canal que le sirve de objeto.

Jurídica y físicamente hablando, ocurre con la perpetuidad que pesa sobre el canal lo mismo que con un edificio que se arrendara a perpetuidad: desaparecido o inexistente el edificio, cesan los derechos arrendaticios sobre el mismo y ni jurídica ni físicamente podría alguien pretender seguir ejerciendo derechos sobre un objeto inexistente.

La necesidad de un nuevo canal que comunique los océanos Atlántico y Pacífico y que reemplace al actual es cuestión que pocos discuten. Las limitaciones cada vez mayores del actual canal para satisfacer las necesidades del tráfico marítimo mundial y su deterioro natural cada vez mayor también, determinarán eventualmente la extinción del actual canal como tal, bien físicamente o bien como vía regular para el tráfico marítimo mundial. Ello está previsto por los técnicos norteamericanos para dentro de muy pocos lustros y es esta realidad la que principalmente habrá creado en el gobierno de los Estados Unidos la conciencia de una nueva vía canalera. Cuando ello ocurra, es decir, cuando se llegue al punto en que el actual canal desaparezca físicamente o desaparezca como vía regular de tráfico marítimo mundial, desaparecerá también el régimen jurídico a que dió lugar y, con éste, la perpetuidad, ya que jurídicamente tal régimen nació para y por el canal. Contra este razonamiento jurídico, no es de extrañar una réplica sobre la base de que la apertura de un nuevo canal no necesariamente determina la clausura o desaparición del actual y que los Estados Unidos bien podrían mantener en operaciones el actual canal a objeto de conservar el presupuesto físico que sive de base para el mantenimiento de su régimen jurídico. De hecho no se podría descartar tal posibilidad, pero de derecho es evidente que la conservación artificiosa del actual canal como vía alterna o como simple pretexto para mantener la Zona del Canal bajo el régimen jurídico actual, desborda las causas, los fines y razones que en el Tratado de 1903 se tuvieron en mientes para la construcción del canal. Por ello, la conservación del canal en tales condiciones sería, jurídicamente hablando, violatoria del propio Tratado de 1903. De conformidad con los términos del Tratado de 1903, Panamá no consintió a cualquier precio —si fue que en realidad consintió— la afectación de su territorio. De conformidad con ese tratado, Panamá habría autorizado la afectación de su territorio, para que se construyera un canal que sirviera de vía regular de tránsito de un océano a otro y satisfacer así una gran necesidad del tráfico marítimo mundial y no para que, desaparecido aquél, subsistiera como base militar, ni para que, existiendo otro canal, se le conservara como simple vía alterna ni, en fin, como pretexto más o menos aparente para perpetuar la presencia norteamericana en territorio panameño. En consecuencia, existiendo otra vía a través de la cual se garantice ese tránsito en condiciones de regularidad y aún de superioridad la conservación del régimen que actualmente pesa sobre la Zona del Canal carecería de justificación legal a la luz del derecho y del propio Tratado de 1903 por no ser necesario dicho régimen para satisfacer la necesidad de tránsito marítimo que, de acuerdo con el Tratado de 1903, le dió origen.

A las razones de orden jurídico y físico que hemos mencionado se unen otras de naturaleza política, histórica y tecnológica que concurren también a devaluar a la perpetuidad. Con base en los estudios más optimistas de los técnicos norteamericanos y sobre la base de que la cláusula de la perpetuidad está indisolublemente subordinada a la suerte del propio canal, bien podría afirmarse que la perpetuidad no tiene un valor cronológico superior a treinta años. Sin embargo, el aspecto de la perpetuidad dentro de la presente introducción ha sido traído como ejemplo de los aspectos sobre los cuales debemos hacer adecuados estudios y tener clara conciencia. Si a suscitar patrióticas inquietudes sobre esos aspectos contribuye el presente folleto, habremos cumplido.

Agosto de 1968.

## I

### LA DEFENSA DEL CANAL Y LOS INTERESES NACIONALES

Es evidente que el Canal, como toda obra cuya existencia importa de modo esencial a la economía mundial, necesita ser defendido de riesgos de muy variada índole e, incluso, de riesgos de orden militar.

Sin embargo, para una objetiva apreciación del problema de la defensa del Canal a la luz de los intereses auténticamente nacionales, debemos empezar por tomar conciencia del hecho de que la defensa del Canal de Panamá no significa una misma cosa para los Estados Unidos que para Panamá y de que, en consecuencia, Panamá no debe precisar su posición en cuanto a la defensa del Canal a espaldas de sus intereses propios. Así, mientras para los Estados Unidos de América la defensa del Canal supone más que la defensa de éste la defensa de sus enormes intereses económicos, políticos y militares en el mundo, para Panamá la defensa del Canal no tiene por qué cobrar importancia o significación a la luz de tales factores. Para Panamá, incluso, la hegemonía que los Estados Unidos de América ha logrado a costa, entre otros, del sacrificio del estado panameño, sólo ha servido, en cierto sentido para hacer más difícil y desigual la lucha por el reconocimiento de nuestros justos intereses y de nuestra justa participación en la obra del Canal. Tal hegemonía ha servido para que Panamá, de hecho, carezca de fuerzas suficientes con las cuales enfrentar y superar las imposiciones de que ha sido víctima e, incluso, ha sido la responsable de que no haya podido contar con respaldo eficaz de otros Estados por estar éstos, precisamente, bajo la hegemonía de los Estados Unidos de América. Este es el caso, por ejemplo, de los Estados latinoamericanos.

Asímismo, mientras el Canal de Panamá supone para los Estados Unidos de América los más óptimos beneficios económicos, valorados éstos no sólo en función del rendimiento de los peajes sino principalmente en razón del servicio general que ha prestado y presta al desarrollo y a la expansión económica de dicho país, para la República de Panamá, el Canal ha estado muy lejos de presentar los óptimos beneficios económicos que debe presentarle y por los cuales ha venido luchando infructuosamente hasta el presente. Más aún, el Canal de Panamá, no obstante sus enormes virtualidades económicas, no constituye para Panamá, dada la injusta política norteamericana a este respecto, la importante fuente de ingresos con la que Panamá pudiera contar para contribuir a financiar los programas económicos que permitan enfrentar el reto de su sub-desarrollo.

Para la República de Panamá, en cambio, la defensa del Canal se vincula de modo **inmediato** a la seguridad del propio país, al riesgo que la actual estructura del Canal entraña para la existencia de la población que compone el Estado panameño y de modo **mediato** a la conservación del Canal como fuente **eventual** de justos beneficios económicos para la República de Panamá. En otras palabras, mientras para los Estados Unidos el problema de la defensa del Canal se asocia principalmente al problema del mantenimiento de su hegemonía económica, política y militar, y, en consecuencia, el tratado de defensa debe estructurarse para ello en función de tales intereses, para Panamá la defensa del Canal se vincula principalmente a los intereses que le son propios, cuales son la **seguridad del Estado panameño, demográfica, física, política e históricamente considerado**, y la conservación del Canal como fuente eventual de justos beneficios económicos para el país.\* En consecuencia, éstos serían los intereses que, en todo caso, la República de Panamá debería tener presente al considerar el problema de la defensa del Canal.

La forma, pues, desigual como se reparten los intereses de los Estados Unidos de América y Panamá respecto del Canal, explica también la necesidad de encarar de modo diferente el problema de la defensa del Canal si ésta ha de encararse en función de los auténticos intereses panameños.

En punto a la necesidad de defender el Canal, debe destacarse, en primer lugar, la circunstancia de que el Canal como tal, vale decir, como simple servicio de tránsito comercial y militar ha perdido mucho de la importancia logística que alguna vez tuvo, dada la naturaleza de los modernos dispositivos bélicos desarrollados por las grandes potencias militares del orbe. Lo que, en realidad, viene a enriquecer el valor militar o estratégico del Canal de Panamá no es éste en sí, no es el conjunto de servicios que éste pone a disposición del transporte marítimo mundial, sino su conversión en un centro de naturaleza militar y el emplazamiento en éste de armas cuya capacidad ofensiva ni siquiera sospechamos y menos controlamos. Es este elemento, conveniente a los Estados Unidos desde el punto de vista de sus intereses económicos, políticos y militares de orden mundial, pero inconveniente para la República de Panamá desde el punto de vista de su propia seguridad, el que, de modo particular, hace del Canal un foco de represalia militar por parte de otras potencias. Es por ello que la tesis central, la tesis histórica de la nación panameña, no es la del otorgamiento de bases militares para la supuesta defensa del Canal y la conversión de éste en un importante emplazamiento militar, sino la efectiva y real neutralización del Canal, de suerte que el mismo se mantenga como un servicio público

de orden internacional, igual para todos los usuarios y ajeno a toda significación, provocación o amenaza de orden militar.

Dicho en otros términos, es cierto que el Canal confronta sus peligros y necesita defenderse de los mismos. Pero los peligros que enfrenta el Canal no se derivan tanto del valor militar o estratégico que el Canal presenta como tal, sino, básicamente, de su conversión en un centro de operaciones militares que juega su papel en la correlación de fuerzas dentro de la realidad militar y política de América Latina, así como dentro de la realidad militar y política del resto del mundo.

En consecuencia, siendo que los peligros que pudieran asechar al Canal se deben más a su conversión en una base militar que a la prestación del servicio ordinario que ofrece al transporte marítimo mundial, los peligros contra el Canal disminuirán en la medida en que disminuya su importancia como base militar. Por ello nuestra tesis es la que el Canal necesita defenderse abdicando su condición de base militar y garantizando su efectiva neutralización a través de los instrumentos y medios que sean adecuados. Despojado el Canal de su carácter militar y garantizada su efectiva neutralización, el Canal sólo necesitará de una adecuada fuerza de policía para mantener el orden dentro del mismo y prevenir actos que entorpezcan su normal funcionamiento.

Dada las perspectivas propias desde las cuales Panamá debe enjuiciar el problema de la defensa del Canal, Panamá ha de ver, cuando menos, con extrema preocupación la existencia dentro del Canal de factores que conviertan a éste en blanco de represalias militares de carácter nuclear, como lo es el hecho de la militarización de la Zona del Canal a título de su supuesta defensa, ya que dichas represalias no sólo afectarían al Canal en sí, sino, lo que es más grave, a toda la República. A diferencia de los Estados Unidos de América, que no tiene comprometida su existencia y seguridad en caso de destrucción del Canal, la República de Panamá se lo juega todo en el evento de que se desate contra el Canal una descarga de tipo nuclear. Es por ello que Panamá debe analizar el problema de la defensa del Canal en función de sus valores e intereses propios, los cuales, como ya se ha visto, envuelven la seguridad y el destino mismo de la especie humana dentro de su territorio.

Consecuencia de la desigualdad de intereses que presentan los Estados Unidos y Panamá en orden a la defensa del Canal lo constituye el hecho de que si bien la militarización del Canal se enmarca dentro de los intereses de los Estados Unidos de América, la desmilitarización y la efectiva neutralización del Canal, es decir, el fenómeno opuesto a la militarización, es lo que consulta los auténticos intereses panameños por ser lo que mejor resguarda la población de la República y la soberanía de nuestro Estado.

De lo dicho se sigue que, en realidad, el otorgamiento de bases militares a gobiernos extranjeros, sean cuales fueren éstos, a título de proveer a la defensa del Canal, lejos de responder a los intereses auténticamente nacionales y lejos probablemente de resolver también el problema de la defensa real y efectiva del Canal, resulta incompatible con el derecho fundamental del Estado panameño a su propia seguridad y a su soberanía.

En realidad, la militarización del Canal y el otorgamiento de bases militares a los Estados Unidos de América sólo se explica, de hecho, en función de la situación de dependencia económica e internacional en que se encuentra el Estado panameño respecto de aquel país. Por ello, la República de Panamá no debe ser en la militarización de su territorio ni una necesidad intrínseca ni mucho menos el cumplimiento de un deber nacional o internacional. Por el contrario, para la República de Panamá la militarización del Canal supone un enorme riesgo al par que un gran sacrificio que nuestro pueblo no ha consentido y que sólo subsiste por razón de la situación de impotencia en que se encuentra la República para liberarse por sí misma de realidad tan onerosa a su soberanía y seguridad. La realidad de hecho que confrontamos, por razón de la dependencia en que vivimos respecto a los Estados Unidos de América, no debe hacernos perder las perspectivas auténticamente nacionales del problema.

En orden a la defensa del Canal y a los intereses nacionales también es importante, caso de que prevalezca la tesis de la inevitabilidad de un tratado militar con los Estados Unidos de América a pretexto de la defensa del Canal, meditar sobre la clase de defensa militar que debe permitir la República de Panamá desde su territorio. Le conviene, acaso, un tipo de defensa militar que, por su índole, haría del Canal y, en consecuencia, de todo el país un blanco obligado de represalias nucleares? En qué le aprovecha a Panamá un tipo de defensa militar del Canal que, por su índole, pueda exponer tanto al Canal como a toda la República a su extinción? Estos y otros puntos deben ser seriamente meditados en relación con ángulo tan importante del problema. De nuestra parte, algunas reflexiones dedicamos a estos aspectos a propósito de la naturaleza y alcance de las medidas de prevención y defensa contempladas en el Proyecto de Tratado sobre Neutralidad y Defensa del Canal.

Aun cuando, como queda expresado, no estamos de acuerdo con la celebración de tratados de bases para la supuesta defensa del Canal, a continuación estudiaremos de modo específico el proyecto de tratado de defensa convenido entre las Comisiones Negociadoras panameña y norteamericana, a fin de establecer hasta dónde, aun en la hipótesis que nosotros no compartimos de que fuera necesario o

## II LAS AREAS DE DEFENSA

Las áreas de defensa deben ser apreciadas desde tres perspectivas diferentes: en su **extensión geográfica**, en su **extensión demográfica** y en su **extensión cronológica**. En vista de que la **extensión cronológica** de las Areas de Defensa se asocia directamente al problema del término de expiración del tratado de bases y este problema se analiza en otro aparte de este estudio, corresponde ahora referirse únicamente a las Areas de Defensa en sus dimensiones **geográficas** y **demográficas**.

### 1.—Extensión geográfica.

Las Areas de Defensa expresamente pactadas en el proyecto de tratado son las siguientes:

- 1.— Base Militar de Amador
- 2.— Base Militar de Quarry Heights
- 3.— Base Militar de Clayton-Albrook
- 4.— Base Militar de Muelle 20
- 5.— Base Militar de Corozal
- 6.— Base Militar de Miraflores
- 7.— Base Militar de Summit
- 8.— Base Militar de Semaphore
- 9.— Base Militar de Davis-Gulick
- 10.— Base Militar de Coco Solo-Randolph
- 11.— Base Militar de Muelle 16
- 12.— Base Militar de la Isla de Telfer
- 13.— Base Militar de Sherman
- 14.— Base Militar al lado del Canal.

En adición a las Areas de Defensa mencionadas, el proyecto de tratado contempla otras áreas, las cuales, aun cuando no se les denomina de defensa, están afectas al cumplimiento de fines estrictamente militares. Este es el caso de las llamadas Areas de Maniobras y de las Areas de Vigilancia. Todas estas áreas, independientemente de su denominación, se encuentran dentro de la jurisdicción de la Zona del Canal, forman parte del complejo militar que los Estados Unidos tiene hoy en dicha Zona, y el proyecto de tratado de bases no significará otra cosa, a este respecto, que la legitimación y convalidación del uso de la Zona del Canal como base militar.

Además de las Areas de Defensa, de Maniobras y de Vigilancia expresamente pactadas, el artículo II del proyecto de tratado de bases autoriza a los Estados Unidos de América para que, mediante



un simple trámite de consulta ante el Comité Conjunto, integrado por un panameño y un norteamericano, puedan afectar el resto del territorio nacional sin que entre tales medidas se prohíba expresamente el uso de nuevas tierras y su conversión en bases militares.

El artículo II del proyecto de tratado es a este respecto sumamente peligroso para la República de Panamá, pues daría derecho a los Estados Unidos de América a tomar tierras fuera de la Zona del Canal, a título de simples medidas de prevención y defensa, y a convertir éstas en bases militares.

En efecto, al usar el artículo II la expresión "medidas de prevención y defensa" en la forma amplia e ilimitada en que lo hace, es decir sin ofrecer elementos que permitan delimitar su alcance, los Estados Unidos bien pudiera sostener que el uso de nuevas tierras como bases militares constituye en un momento dado simples medidas de prevención y defensa. Y como las medidas de prevención y defensa que hayan de afectar el territorio de la República de Panamá no sujeto a limitaciones jurisdiccionales no tendrían, de acuerdo con el proyecto de tratado, que ser autorizadas por Panamá y ni siquiera consultadas a Panamá, sino simplemente consultadas al Comité Conjunto y como quiera que consultar no significa ni conlleva la obligación de acatar el parecer del consultado, los Estados Unidos bien podrían tomar nuevas tierras dentro del territorio nacional no sujeto a limitaciones jurisdiccionales y usarlas como Areas de Defensa sin que la República de Panamá pueda legalmente objetar tal decisión de los Estados Unidos de América. La gravedad y trascendencia del artículo II del proyecto de tratado a este respecto no necesita ser encarecida.

La anterior interpretación se basa en el hecho de que la obligación de consultar al Comité Conjunto tales medidas de prevención y defensa no implica la obligación de acoger el punto de vista que al Comité Conjunto le merezcan dichas medidas, pues una cosa es consultar y otra cosa es estar obligado a acoger la opinión del consultado. Además, se ve claro que el proyecto de tratado usó la expresión menos feliz si acaso quiso imponerle a los Estados Unidos la obligación de no ejecutar medidas de prevención y defensa en el resto del territorio nacional sin la previa autorización del propio Comité Conjunto. Si ésta hubiera sido realmente la intención de las partes nada habría costado usar un lenguaje claro y terminante al respecto y decir, por ejemplo, que tales medidas no podrían ser tomadas por los Estados Unidos de América sin la previa autorización del Comité Conjunto.

Pero sobre el extremo que se comenta hay más todavía. La cláusula en estudio no sólo autoriza a los Estados Unidos para

adoptar unilateralmente medidas de prevención y defensa con sólo limitarse a consultar al Comité Conjunto.

Aun aceptando que la obligación de consultar al Comité Conjunto llevara implícita la obligación de aceptar el resultado de tal consulta, es el caso que el Comité Conjunto no es la República de Panamá, no representa en decisión tan grave como esa el exclusivo interés de Panamá y, en consecuencia, la República de Panamá no debe permitir que entidades que no representen el exclusivo interés de la nación, como es el caso del Comité Conjunto, otorgue una autorización tan delicada y peligrosa a un gobierno extranjero como es la de que ejecute medidas que afectarían la parte del territorio nacional aun no sujeto a limitaciones jurisdiccionales. Panamá no debe consentir una cláusula como la que se comenta y muchísimo menos debe consentir que le ejecución de sus virtualidades ocurra sin su exclusiva autorización.

Una cláusula con la redacción de la que se glosa daría base para que, en una interpretación de las causales irrestrictas y subjetivas que ameritan la adopción de medidas de prevención y defensa, los Estados Unidos interviniera en el país a título de sofocar un movimiento nacional, supuestamente comunista, que los Estados Unidos consideren que constituye "un conflicto armado que pone en peligro la defensa del Canal" o que se produzcan en el país una "emergencia", como la de enero de 1964, que a juicio de los Estados Unidos de América constituye un peligro para la defensa y seguridad del Canal.

## **2.—Extensión demográfica.**

El problema del número de personas tanto militares como civiles que se concentrarían en las Areas de Defensa no es abordado por el tratado. La ausencia de regulación expresa a este respecto daría pie para que, en su oportunidad, los Estados Unidos pudieran alegar que el número de soldados y de civiles que ella puede tener en las Areas de Defensa no tiene límite. No existe siquiera una frase que consagre el principio de que la población militar será la razonablemente necesaria o conveniente para la defensa del Canal.

En consecuencia, nada se opondría a que en las Areas de Defensa se concentrara una población militar y civil mayor que la necesaria o conveniente para la defensa del Canal y hasta mayor que la población ordinaria de la propia República de Panamá.

El problema de la población militar tiene su importancia por varias razones. Primero, porque si el número excede del razonablemente necesario para la supuesta defensa del Canal entonces Panamá estaría permitiendo que se pretextara la defensa del Canal para mantener en su territorio tropas norteamericanas con

finés distintos a dicha defensa. Segundo, dada la precariedad de nuestra población y de nuestra soberanía, Panamá no puede darse el lujo de ver concentrada en su suelo una población militar y civil extranjera superior a la conveniente para la supuesta defensa del canal. La imagen que tal fenómeno proyectaría en el mundo no sería, ciertamente, la que mejor serviría a la personalidad internacional de la República de Panamá. Tercero, el mayor o menor número de soldados y de civiles extranjeros en las Areas de Defensa tendrá necesariamente una mayor o menor incidencia en los conflictos sociales que inevitablemente produce la presencia de todo agregado humano y más cuando ese agregado humano, como será el caso, habla otro idioma, tiene otras costumbres, otros hábitos, otra idiosincracia y las prácticas y vicios de toda población militar. Siendo, como es, que la jurisdicción en materia penal, de acuerdo con los términos del proyecto de tratado, será determinada en algunos casos por la condición de residente de las Areas de Defensa, es obvio que la mayor o menor población en las Areas de Defensa determinarán una menor o mayor incidencia de conflictos jurisdiccionales entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América.

### III NATURALEZA Y ALCANCE DE LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y DEFENSA

Las medidas de prevención y defensa están contempladas en el numeral 3 del artículo II y la amplitud de las mismas es tal que los Estados Unidos de América podría legalmente montar en las Areas de Defensa armas e instalaciones militares de toda índole, con inclusión de instalaciones para almacenar y disparar armas atómicas o nucleares.

El acápite b) del numeral 3 del artículo II del proyecto de tratado sobre bases autoriza expresamente a los Estados Unidos para "usar, instalar y emplear equipos, armas, naves, vehículos, aviones y otros materiales", sin limitación alguna.

El derecho que Panamá otorgará de esta guisa a los Estados Unidos de América para que pueda tener armas atómicas y nucleares en el territorio nacional entrañaría, como no escapará al más desprevenido, muy graves peligros para la seguridad, tranquilidad y destino del país. El enorme riesgo que el país se corre con el otorgamiento de este derecho proviene no solamente de convertirse la República de Panamá en un blanco obligado de las represalias militares de orden nuclear de las potencias enemigas de los Estados Unidos de América, sino del simple riesgo de accidentes atómicos y

nucleares que plantea la sola existencia de explosivos atómicos y nucleares en la República de Panamá.

Las proporciones del peligro que asume el país por razón del otorgamiento de la facultad comentada cobran un relieve aun más alarmante en un país con las características geográficas y demográficas del nuestro. Así como para algunos Estados, dada la vastedad del territorio y de la población de éstos, la explosión de una bomba atómica o nuclear no les afectaría de modo tan grave, la explosión de una bomba atómica o nuclear en la República de Panamá, bien a título de represalia nuclear o bien a título de accidente, comprometería seriamente la existencia y seguridad mismas del Estado panameño, dada la exigüidad geográfica y demográfica de éste y la capacidad de destrucción cada vez mayor de las armas modernas.

El problema de la índole de las armas que pudieran usarse en la defensa del canal es de suma importancia y nuestra tesis central es la de que si ciertas armas exponen al país a represalias nucleares, el uso y presencia de dichas armas no debe ser permitido, pues la República de Panamá no debe arriesgar su propia seguridad en aras de la seguridad del canal. La seguridad del canal no debe ser para los panameños un valor más alto que el de la seguridad de la República toda. A Panamá no le tiene ninguna cuenta la defensa del canal si ésta, por razón de las armas que se usen, expone la existencia misma del país. En otras palabras, la defensa del canal no es valor bastante para que el resto del país exponga su propia seguridad y existencia.

Ya hemos dicho que la única protección posible para el Canal, en las circunstancias presentes, está en su efectiva neutralización. Pero si, contra nuestra tesis, el Canal necesitare defenderse mediante la posesión de armas nucleares, es evidente que la posesión de armas nucleares en el territorio canalero, dado el carácter ofensivo y no defensivo que presentan, no constituirá de por sí ninguna protección para el Canal, sino más bien, como ya se ha dicho, una verdadera amenaza para el mismo al convertirse por este hecho en un objetivo de la codicia nuclear de los enemigos de los Estados Unidos de América.

Y si fuera cierto que el Canal no necesita ser defendido con armas atómicas o nucleares o que dichas armas no necesitan estar en todo caso emplazadas necesariamente en el territorio nacional, el emplazamiento de éstas en la Zona del Canal no diferenciarían dicha zona de los diferentes emplazamientos militares que los Estados Unidos tienen en otros países y la República de Panamá estaría así subvencionado, a riesgo de su propia existencia, la defensa de los Estados Unidos de América más que la defensa del propio Canal.

De otro lado, debe observarse que la proscripción de armas atómicas y nucleares del Istmo de Panamá, además de estar dentro del mejor interés nacional, estaría dentro del espíritu de la hora presente que se orienta, precisamente, hacia la proscripción y uso de las armas atómicas y nucleares.

La ausencia de limitación en cuanto al tipo de armas con que podía ser protegido el Canal que aparece en el Tratado de 1903 se explicó en aquella época por dos circunstancias muy especiales: Primero, porque, en realidad, en el Tratado de 1903 no se pactó la militarización de la Zona del Canal; se habló allí, en forma muy general, de su protección; segundo, porque la protección del Canal con las armas imperantes en la época y con las que la imaginación más fecunda y avisada hubiera podido prever, no podían poner en peligro la seguridad y la existencia misma del país. Hoy día, en cambio, las circunstancias son muy diferentes, las armas nucleares han alcanzado una capacidad de devastación enorme y como la presencia de éstas en el Istmo de Panamá expondría a la República a una grave amenaza para su propia existencia la legalización de las mismas en territorio nacional sería realmente injustificable.

#### IV CAUSALES QUE AMERITAN MEDIDAS DE PREVENCION Y DEFENSA

Las causales que ameritan la ejecución de medidas de prevención y defensa del Canal están consagradas en el numeral 2 del artículo II del proyecto de tratado y su parte pertinente expresa lo que sigue:

##### “Artículo II.

(1).....

(2) En caso de conflagración internacional o de existencia de cualquier amenaza de agresión o en caso de cualquier conflicto armado u otra emergencia que ponga en peligro la Defensa del Canal, la República de Panamá y los Estados Unidos de América tomarán las medidas de prevención y defensa que consideren necesarias para la protección de sus intereses comunes en cumplimiento de las estipulaciones de este Tratado”.

El numeral transcrito permite diferenciar las siguientes causales:

##### 1.— Conflagración internacional.

Lo primero que debe observarse es que esta causal no restringe el concepto de conflagración internacional a aquellas que tomen el carácter de conflagración mundial. A los fines de esta causa, conflagración internacional es cualquiera guerra entre dos o más

Estados, independientemente de que los Estados Unidos de América o Panamá participen o no como beligerantes en dicha conflagración internacional.

La redacción de esta causal no es suficientemente clara al efecto de que se entienda que la conflagración internacional para que opere como tal causal debe poner en peligro el Canal. En consecuencia, la redacción del numeral en examen da base para interpretar que basta la existencia de la conflagración internacional para que queden ameritadas formalmente las medidas de prevención y defensa.

La delimitación del carácter de esta causal y de las siguientes no tiene —como se verá más adelante— un valor puramente teórico o formal ni a su precisión se ha llegado por un simple prurito de sistematización. Como se apreciará en su lugar, el carácter más o menos restringido de estas causales tendrá claras consecuencias prácticas.

## **2.— Cualquiera amenaza de agresión.**

La segunda causal prevista por el proyecto de tratado para ameritar las medidas de prevención y defensa del canal consiste en la “existencia de cualquier amenaza de agresión”.

La redacción de esta causal es sumamente vaga e imprecisa. De la redacción del numeral en estudio no se sigue que la agresión de que se trate sea necesariamente una agresión contra el Canal. Desde luego que ello puede perfectamente presumirse, pero así mismo su vaguedad a este respecto puede dar lugar a que dicha causal se interprete en un sentido sumamente amplio y que no implique necesariamente amenaza de agresión al Canal de Panamá.

De otro lado, la causal —como se ve— no alude al hecho concreto y objetivo de una agresión, sino a un hecho un tanto inasible y subjetivo como lo es el de la “amenaza de agresión”.

Como se verá en su oportunidad, esta vaguedad y latitud de la segunda causal en estudio tiene su valor de cambio práctico.

## **3.— Cualquier conflicto armado que ponga en peligro la Defensa del Canal.**

Esta causal presenta las siguientes características:

a).— Es indiferente la naturaleza y extensión del conflicto armado.

b).— No es indispensable que el conflicto armado ponga en peligro el Canal en sí.

c).— No distingue conflicto armado dentro de la República y entre panameños, de los conflictos armados extranjeros.

d).— Basta con que el conflicto armado “ponga en peligro la Defensa del Canal”.

e).—No restringe expresamente el concepto de “Defensa del Canal” a la que en forma directa y expresa opera dentro de la República de Panamá.

f).—Como consecuencia de lo anterior, esta causal da base para que se interprete como peligro para la Defensa del Canal cualquier peligro para las tropas del Estado que ha asumido la “defensa del canal”, ya que la debilitación de dichas tropas en cualquier lugar del mundo pudiera interpretarse como debilitación de la “Defensa del Canal”.

En virtud de la amplitud de esta causal, jurídicamente bien puede ocurrir que un hecho no ponga en peligro el Canal en sí, pero sí las tropas norteamericanas acantonadas en Panamá o fuera de Panamá para que ese solo hecho pueda ameritar las medidas de prevención y defensa cuyo alcance ya se verá.

La observación que precede no es bizantina y su cabal dimensión viene a ser complementada por el numeral 3 del artículo II del proyecto de tratado de bases.

Dicho numeral autoriza expresamente una serie de medidas para la “defensa y seguridad de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos”, y no invoca para justificar tales medidas la defensa o seguridad del Canal.

Tiene cuenta práctica que, en todo caso, las causales se asocien a la defensa y seguridad del Canal y no a la defensa y seguridad de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos. Estas realidades contractuales que resultarían del propio texto del proyecto de tratado darían pie para que los Estados Unidos de América pudieran justificar más fácilmente, desde el punto de vista legal, la adopción de medidas de prevención y defensa que afecten el territorio nacional no sujeto a limitaciones jurisdiccionales.

También es peligrosa la redacción de esta causal, ya que, al no distinguir los conflictos armados dentro del territorio nacional y entre panameños, de los conflictos armados en el extranjero o de extranjeros contra los Estados Unidos o contra Panamá, se estaría dando base para que los Estados Unidos pueda legalizar una intervención en Panamá para sofocar un conflicto armado entre panameños a título de que dicho conflicto armado, a juicio de ese país, pone en peligro la “Defensa del Canal”.

#### 4.—Emergencia que ponga en peligro la Defensa del Canal.

Esta causal también es imprecisa y subjetiva y, al igual que la anterior, no asocia el peligro o la amenaza al Canal en sí, sino a la

“Defensa del Canal”. Esta distinción tiene importancia práctica, ya que puede haber conflictos que, por su índole, puedan poner en peligro las tropas norteamericanas que defienden el Canal, pero no el Canal en sí. Tal sería, por ejemplo, el caso de situaciones como las del 9 de enero de 1964. Estas situaciones pueden afectar a las tropas norteamericanas acantonadas en la Zona del Canal, es decir, pueden afectar la “Defensa del Canal”, pero no necesariamente al Canal en sí.

Panamá no puede tomar por igual la defensa del Canal y la defensa de la “Defensa del Canal”. Panamá tiene intereses comunes con los Estados Unidos, pero también tiene intereses diferenciados. Precisamente en la cuestión del Canal, nuestra historia ha sido una de serias diferencias con los Estados Unidos.

## V CALIFICACION DE LAS CAUSALES QUE AMERITAN MEDIDAS DE PREVENCION Y DEFENSA

En cuanto a la importante cuestión de a quién corresponde calificar los hechos que constituyan “conflagración internacional”, “amenaza de agresión”, “conflicto armado” o “emergencia que ponga en peligro la Defensa del Canal”, estimamos que dicha cuestión, si bien no se resuelve expresamente en el proyecto de tratado, se resuelve implícitamente en el numeral 2 del Artículo II del proyecto de tratado. Ese numeral, al autorizar el uso directo y unilateral de medidas de prevención o defensa está implícitamente resolviendo el problema de a quién corresponde calificar o evaluar los hechos constitutivos de “conflagración internacional”, “amenaza de agresión”, “conflicto armado” o “emergencia que ponga en peligro la Defensa del Canal”, ya que la adopción de tales medidas de prevención o de defensa lleva implícita el reconocimiento de la existencia de los hechos o factores que la motivan.

En consecuencia de lo expuesto se tiene lo siguiente:

a).—Al no decir el tratado nada en contrario y al autorizar el numeral 2 del artículo II la inmediata ejecución de medidas de prevención y defensa contra los hechos que las ameritan, la adopción de tales medidas lleva implícita una previa calificación de los hechos constitutivos de las causales.

b).—Siendo que, en virtud de la redacción del numeral 2 del Artículo II del proyecto de tratado, los Estados Unidos pueden tomar **unilateralmente** medidas de prevención y defensa en las Areas de Defensa y en el Area del Canal, así como fuera de dichas áreas



siempre que cumpla con el simple requisito de **consultar** al Comité Conjunto, parece claro que los Estados Unidos de América tendría facultad para calificar unilateralmente los hechos constitutivos de “conflagración internacional”, “amenaza de agresión”, “conflicto armado que ponga en peligro la Defensa del Canal” y “emergencia que ponga en peligro la Defensa del Canal”.

De lo que se lleva dicho se sigue que no se andaba equivocado ni tras de simples sutilezas semánticas cuando se paraba mientes en la forma lata y subjetiva como el numeral 2 del artículo II del proyecto de tratado consagra las causales que ameritarían la adopción de medidas de prevención y defensa. Asociando ahora la latitud y subjetividad de tales causales con la facultad que tendría el Gobierno de los Estados Unidos de calificar **unilateralmente** los hechos constitutivos de las mismas, no es difícil comprender las desventajas que para Panamá supone la latitud y subjetividad de esas causales, ya que la discrecionalidad en la apreciación de las mismas por parte de los Estados Unidos de América no encontraría mayores obstáculos formales en la redacción o texto de dichas causales. Esta realidad trabajaría, de hecho y de derecho, en forma altamente perjudicial a los intereses de la República de Panamá y de modo especial y directo contra su soberanía y personalidad internacional.

## VI CONCERTACION Y EJECUCION DE LAS MEDIDAS DE PREVENCION Y DEFENSA

En cuanto a la forma de concertar y ejecutar las medidas de prevención y defensa, el numeral 2 del artículo II del proyecto de tratado de bases autoriza para hacer la siguiente distinción:

### 1.—Medidas de prevención y defensa dentro de las Areas de Defensa y dentro del Area del Canal.

En relación con las medidas de prevención y de defensa que puedan tomarse dentro de las áreas enunciadas, el proyecto de tratado otorga a los Estados Unidos de América la más absoluta libertad y discreción para tomar unilateralmente las medidas que estime conveniente.

Esta interpretación se fundamenta en los siguientes hechos:

a).—El primer párrafo del numeral 2 del artículo II del tratado en estudio, al decir expresamente que “la República de Panamá y los Estados Unidos de América tomarán las medidas de prevención y defensa que consideren conveniente”, sin señalar de modo **expreso** que tales medidas deberán ser tomadas **conjuntamente** por los gobiernos de ambos países, está sentado las bases lógicas y formales

para que pueda sostenerse que tales medidas pudieran ser tomadas **unilateralmente** por los citados gobiernos.

b).—La interpretación, a **contrario sensu**, del segundo párrafo del numeral 2 del artículo II del proyecto de tratado que nos ocupa abona plenamente la interpretación anterior, al obligar a los Estados Unidos de América a consultar al Comité Conjunto únicamente cuando se trate de medidas de prevención y defensa que hayan de tener incidencia fuera de las Areas de Defensa y del Area del Canal. No otra conclusión sugiere el citado párrafo 2 del artículo II, al expresarse como sigue:

“Cualquiera de tales medidas que parezca esencial tomar al gobierno de los Estados Unidos de América y **que haya de afectar el territorio de la República de Panamá fuera de las Areas de Defensa y del Area del Canal** a que se refiere el numeral (1) de este artículo serán **objeto de consulta** en el Comité Conjunto establecido de acuerdo con las estipulaciones del Artículo XIX de este Tratado”.

Del párrafo transcrito se sigue, a **contrario sensu**, que no habrá necesidad de consultar al Comité Conjunto cuando las medidas de prevención y defensa que los Estados Unidos quieran adoptar no afecten al resto del territorio nacional, es decir, no afecten aquellas zonas que no sean ni las Areas de Defensa ni el Area del Canal.

## **2.—Medidas de prevención y defensa fuera de las Areas de Defensa y del Area del Canal.**

Es tan desprevenida y deficiente la redacción del tratado a propósito de las medidas de prevención y defensa que los Estados Unidos de América pudieran tomar y ejecutar fuera de las Areas de Defensa y del Area del Canal que su texto bien puede dar margen para que los Estados Unidos de América sostenga legítimamente que, en última instancia, puede tomar en el resto del territorio nacional las medidas de prevención y defensa que unilateralmente le parezcan conveniente.

La anterior interpretación se basa en el hecho de que la obligación de consultar al Comité Conjunto tales medidas de prevención y defensa no implica, como ya se dijo, la obligación de acatar el punto de vista que al Comité Conjunto le merezcan dichas medidas, pues una cosa es **consultar** a alguien y otra muy distinta es estar obligado a **acatar** la opinión del consultado.

En conclusión, el proyecto de tratado de bases no deja dudas de que aun fuera de las Areas de Defensa y del Area del Canal de los Estados Unidos de América pudieran legalmente ejecutar, de modo unilateral, medidas de prevención y defensa.

## VII REGIMEN FISCAL DE LAS BASES

El uso de Areas de Defensa dentro del país, cuyas características, deficiencias y riesgos se señalaron en otro lugar de este estudio, estaría sujeto a un régimen fiscal caracterizado por los siguientes elementos:

1.—Los Estados Unidos de América **no pagarían a Panamá** suma alguna por el uso de nuestras tierras y aguas que utilice como Areas de Defensa. En otros términos, Panamá concede dicho uso **gratuitamente**.

2.—Las empresas norteamericanas que vengan a Panamá a ejecutar obras para las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de América, **no pagarán Impuestos sobre la Renta** a la República de Panamá en relación con las ganancias derivadas de dichas obras. (Ver título VI, numeral 6).

3.—Los empleados de las empresas norteamericanas citadas que no hayan sido contratados en Panamá estarían exentos del **Impuesto sobre la Renta** (Ver artículo VI, numeral 6).

4.—Las empresas norteamericanas en referencia estarían exoneradas de **derecho de aduana y de otros cargos** respecto a todos los materiales, abastos y equipos que importen para usarlos en relación con los fines del tratado de bases. (Ver artículo IX, numeral 2).

5.—Las empresas panameñas que prestaran sus servicios a los Estados Unidos de América estarían exentas de **derechos de aduana y otros cargos** respecto a los materiales, abastos y equipos que importen para ser usados en los fines de este tratado. (Ver artículo IX, numeral 2).

6.—Todo cuanto se venda en los comisariatos que operen en las Areas de Defensa estarían exentos del **impuestos de introducción** (Ver artículo IX, numeral 2).

7.—Los bienes de las empresas norteamericanas citadas, tales como camiones, etc., estarían exentos de **todo impuesto y cargos**. (Ver artículo VI, numeral 4).

8.—Determinados contratistas de Los Estados Unidos de América estarían exentos del **impuesto de sucesión** en relación con determinados bienes muebles. (Ver artículo VI, numeral 5).

Como se sigue del esquema expuesto, en el proyecto de tratado en estudio, la República de Panamá, además de exponer su propia seguridad consintiendo la militarización de la Zona del Canal y de no cobrar suma alguna por el uso de su territorio para fines militares ni por el riesgo que con ello asume, otorgaría a favor de la poderosa

economía del gobierno norteamericano enormes zonas de exoneración fiscal.

Nada hay que justifique que un país subdesarrollado como el nuestro se de el lujo de otorgar a favor de un gobierno económicamente tan poderoso como el de los Estados Unidos de América tan irrestrictas y amplias exoneraciones como las expuestas, renunciando así a fuentes de ingresos fiscales tan importantes para los programas de desarrollo del país. A favor de dichas exoneraciones no puede alegarse en justicia que las mismas estarían compensadas o cubiertas con la anualidad que los Estados Unidos pagarían a la República de Panamá por razón del Canal. Primero, porque tal anualidad, por su cuantía, apenas si se aproxima a la que en justicia tiene derecho la República de Panamá, habida cuenta del enorme valor de su aportación a la obra del Canal. Y, segundo, por que representando dicha anualidad la participación de la República de Panamá en los beneficios económicos dimanantes del Canal, los Estados Unidos no podría pretender pagar con ella aportaciones diferentes como lo son el uso de nuestro territorio para fines militares y el riesgo que tal hecho entraña para la supervivencia de la República.

## VIII

### REGIMEN ECONOMICO DE LAS BASES

Por lo que hace a lo que hemos dado en llamar el régimen económico de las bases, las relaciones que las bases, como mercados, mantendrán con la economía nacional en tanto fuente para la provisión de bienes y prestación de servicios, cabe destacar que el proyecto de tratado en referencia no consagra garantías eficaces a efecto de asegurar para la economía nacional los beneficios dimanantes de la provisión de tales bienes y la prestación de tales servicios.

La materia que nos ocupa aparece regulada en el artículo V del tratado y los principios que enuncia sobre el particular no pueden ser más evasivos y aparecen diseñados, precisamente, para eludir claramente todo compromiso de las bases militares o áreas de defensa con la economía nacional.

En primer lugar, el mencionado artículo V se inicia justamente con una declaración poniendo a salvo cualquier compromiso de las bases militares con la economía nacional como fuente ésta de bienes y servicios para dichas bases. La primera oración de ese artículo dice expresamente que "el gobierno de los Estados Unidos podrá adquirir en Panamá los suministros y servicios que se requieren para los fines de este Tratado". En otras palabras, la oración en examen se limita a

destacar, precisamente, que los Estados Unidos puede abastecerse de bienes y servicios en Panamá, pero que en ningún modo está obligado a ello.

La segunda oración del artículo V habla de preferencia en la adquisición de bienes y servicios provenientes de la economía panameña, pero, congruentemente con la primera oración, le niega a tal preferencia toda eficacia práctica al señalar que la misma, es decir, la preferencia, operaría "en la medida en que tales suministros y servicios sean comparables en calidad y costo con los que puedan obtenerse de otras fuentes". Como se ve, de hecho no existiría preferencia alguna, pues sería difícil encontrar producto nacional que en el mercado exterior no pudiera adquirirse a más bajo precio y de superior calidad.

Pero hay más todavía en materia de régimen económico de las bases. En el proyecto de tratado que se comenta el gobierno de los Estados Unidos, como ya se vió, se asegura de Panamá toda una suerte de exoneraciones fiscales, entre las cuales se encuentra el impuesto de importación.

Si vinculamos esta injustificada concesión con el sistema de "preferencia" en razón de precios que consagra el artículo V del tratado de bases, se podrá advertir la doble ventaja que se asegura la poderosa economía del gobierno norteamericano y el doble perjuicio que Panamá consentiría en materia económica de ser aprobado el proyecto de tratado de bases. Así, al tiempo que los Estados Unidos se ahorra el impuesto de introducción que grava a todo producto que importe con destino a las bases militares, este privilegio fiscal que de acuerdo con el proyecto de tratado otorgaría la República de Panamá le serviría ahora a los Estados Unidos para competir ventajosamente con el producto proveniente de la economía nacional, ya que la exoneración del impuesto de importación determinaría en algunos casos una situación de desventaja del producto nacional frente al extranjero en cuanto a precio en circunstancias en que el factor precio es uno de los desideratum con arreglo al cual trabajaría el sistema de "preferencias" en la adquisición de bienes necesarios a las áreas de defensa o bases militares.

Como puede verse, la nueva coyuntura que a la República de Panamá le ofrecieron las negociaciones no sirvió para alterar la situación hoy día imperante en la Zona del Canal en punto a sus relaciones con la economía nacional, la cual continuará, por lo que hace a las áreas de defesnsa, sin garantías legales de ningún orden e inferioridad para competir por voluntad de nuestro propio gobierno si éste consintiera en las exoneraciones fiscales que en el tratado de bases se acuerdan a favor de los Estados Unidos de América.

## IX JURISDICCION PENAL

Habida cuenta de la forma como repercute la cuestión de la jurisdicción penal consignada en los proyectos de tratado dentro del problema general de las limitaciones jurisdiccionales consentidas a favor de los Estados Unidos por razón del Canal, la regulación de la jurisdicción penal prevista en el proyecto de tratado merece una muy especial consideración.

Como es de dominio general, uno de los problemas que más onerosamente pesan sobre la personalidad internacional de la República de Panamá, lo constituye el de las limitaciones jurisdiccionales otorgadas a favor de los Estados Unidos de América. Al presente, esas limitaciones jurisdiccionales operan dentro de un marco geográfico limitado como lo es la llamada Zona del Canal. En cuanto al resto del territorio nacional, la República de Panamá tiene completamente saneada su jurisdicción en el sentido de que sobre el resto de la República no operan limitaciones jurisdiccionales a favor del gobierno norteamericano. El proyecto de tratado, como si ya no fuera bastante la limitación jurisdiccional otorgada en la Zona del Canal, afecta con limitaciones jurisdiccionales aquella parte del territorio nacional que felizmente no está sometida a tales limitaciones.

La prueba de lo que se afirma se tiene en el artículo X del referido proyecto de tratado. Este artículo consagra limitaciones jurisdiccionales en el orden penal en razón de las personas implicadas, por una parte, y en razón de los bienes concernidos, por la otra. Así, las autoridades panameñas, las cuales hoy día juzgarían a un soldado norteamericano que cometiera un delito contra otro soldado norteamericano en cualquier lugar del interior de la República o se apropiara en cualquier lugar de la República de bienes pertenecientes a otros soldados norteamericanos o al gobierno de los Estados Unidos de América, no podrían ahora conocer de tales casos, ya que en el proyecto de tratado de la República de Panamá renunciaría a favor de los Estados Unidos a la jurisdicción de que hoy dispone para conocer de los mismos. Como el proyecto de tratado consagra limitaciones jurisdiccionales de tipo penal en función de la condición de las personas y de los bienes envueltos en el delito y no establece limitaciones geográficas en cuanto al campo de aplicación de tales limitaciones, no cabe duda de que el proyecto de tratado de bases agravaría aún más la situación jurisdiccional de la República al desbordar éstas el área de la Zona del Canal para afectar a todo el territorio nacional.

Las repercusiones que las limitaciones jurisdiccionales en el campo penal tendrían para un Estado como el nuestro abrumado con las que hoy día cuenta, hacen del proyecto de tratado de bases un instrumento totalmente incompatible con los auténticos intereses nacionales y con la voluntad y decisión de soberanía del pueblo panameño.

## X

### FECHA DE EXPIRACION DEL TRATADO

El aspecto, sin duda, más grave contenido en el proyecto de tratado de bases lo constituye el concerniente a su fecha de expiración.

Este ángulo del problema está regulado en el artículo XX del proyecto de tratado en cuestión. La parte pertinente de dicho artículo lee textualmente así:

“.....”

(2) Este tratado terminará en cualquiera de las siguientes fechas que sea la última en ocurrir:

(a) Cuando transcurra un período de cinco años contados a partir de la fecha en que deje de estar en vigencia el Tratado Concerniente al Canal de Panamá que la República de Panamá y los Estados Unidos de América han firmado en esta misma fecha.

(b) En la fecha en que deje de estar en vigencia el Tratado Concerniente a la construcción de un canal a nivel del mar que una los Océanos Atlántico y Pacífico que la República de Panamá y los Estados Unidos de América han firmado en esta misma fecha.

(c) En la fecha en que los Estados Unidos de América no estén obligados a defender un canal interoceánico en la República de Panamá conforme a un tratado bilateral entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América distinto a los tratados mencionados en los incisos (a) y (b) de este numeral y al presente Tratado.”

A nuestro juicio, una recta interpretación del artículo transcrito autorizaría legalmente a los Estados Unidos de América para sostener que el Tratado sobre Bases expiraría cuando los propios Estados Unidos quisieran o, lo que es virtualmente igual, que el mismo sería a perpetuidad.

En vista de que el artículo XX subordina la terminación del tratado de bases al último fenómeno que ocurra de entre tres fenómenos que allí se mencionan y siendo que entre esos tres fenómenos está la eventualidad de que llegue a firmarse un tratado entre los Estados Unidos de América y Panamá en virtud del cual los

Estados Unidos de América convinieran en liberarse de la obligación de defender el Canal y siendo, finalmente, que no puede haber tratado si una de las partes no lo quiere, a los Estados Unidos le **bastará** no querer firmar un tratado con Panamá por el cual se libere de la obligación de defender un canal interoceánico que atravesase nuestro Istmo para que el tratado de bases continúe en pleno vigor legal. En otras palabras, la ocurrencia de uno de los tres fenómenos a cuyo nacimiento se condiciona la expiración del tratado de bases **dependerá enteramente de los Estados Unidos de América**, ya que en las manos de ese país está evitar la firma de un tratado con Panamá por el cual consientan en liberarse de la obligación que hoy día tienen que defender un canal por territorio panameño. Mientras no se firme tal tratado, Panamá no podría, a los efectos de alegar la expiración del tratado de bases, beneficiarse de la ocurrencia de los dos fenómenos mencionados en los acápites (a) y (b) del artículo XX, transcrito, ya que dicho artículo sujeta claramente la expiración del referido tratado de bases al **último** fenómeno que ocurra de entre los tres citados en dicho artículo y, evidentemente, de los Estados Unidos dependerá que el fenómeno previsto en el acápite (c) del artículo XX sea, precisamente, el último que ocurra.

Así las cosas, la aprobación del tratado de bases, en los términos propuesto por la Comisión Negociadora, **significaría la ocupación militar de Panamá hasta cuando los Estados Unidos de América quisieran** o, lo que es lo mismo, hasta cuando los Estados Unidos de América **consintieran** en firmar un tratado con Panamá para liberarse de la obligación de defender el canal, cuestión ésta que, repetimos, quedaría a entera discreción de los Estados Unidos de América.

Como consecuencia de lo dicho, quien firme y apruebe el tratado de bases en los términos traídos por la Comisión Negociadora debe ser consiente de que aprueba la ocupación militar de la República de Panamá por el término que los Estados Unidos de América desee mantenerla ocupada.

## XI CONCLUSIONES

1.-No se justifica, desde el punto de vista de los mejores intereses nacionales, la concertación de un tratado de bases con los Estados Unidos de América.

2.-La única defensa del canal, hasta donde ésta es posible, consiste en su afectiva neutralización.

3.-Más allá de la consideración de si procede o no un tratado de bases con los Estados Unidos de América el proyecto de tratado



propuesto por los negociadores contiene aspectos completamente inaceptables para la República de Panamá.

4.-Es cierto, que, desde el punto de vista político, militar y económico estamos dentro de la esfera de influencia y control de los Estados Unidos de América y que, indudablemente, hecho tan importante como éste ha de pesar necesariamente en los resultados de toda negociación con dicho país. Sin embargo, sería asimismo sumamente desventajoso para el país que, además de estar dentro de la esfera de influencia política, económica y militar de los Estados Unidos de América, no seamos, al menos, conscientes de la esfera de intereses propios y diferenciados que la República de Panamá tiene relación con los Estados Unidos de América en orden a la defensa del canal.

5.-Entre los aspectos que hacen del proyecto de tratado un instrumento totalmente inaceptable para el país, están los siguientes:

a) Los Estados Unidos estarían legalmente autorizados para tomar **unilateralmente** tierras fuera de la Zona del Canal y darles a éstas un destino militar.

b) Los Estados Unidos estarían autorizados para emplazar y usar todo tipo de armas en la Zona del Canal, sin que éstas queden excluidas las atómicas o nucleares.

c) Los Estados Unidos estarían autorizados para intervenir **unilateralmente** en la República de Panamá para sofocar cualquier conflicto armado u otra emergencia que, a su juicio, ponga en peligro la "Defensa del Canal".

d) Los Estados Unidos estarían autorizados para tomar unilateralmente todo tipo de medidas de prevención y defensa tanto dentro de la Zona del Canal como en el resto del territorio nacional.

e) Panamá no cobraría suma alguna al gobierno norteamericano por el uso de las áreas de defensa.

f) Además de no cobrar suma alguna por el uso de su territorio para bases militares, Panamá otorgaría al gobierno de los Estados Unidos grandes exoneraciones fiscales en concepto de impuestos sobre la renta, de introducción y otros.

g) Los Estados Unidos de América, además de no pagar por el uso de las áreas de defensa y de estar exonerados de importantes impuestos, no se obliga a darle tratamiento preferencial a los bienes de producción nacional.

h) Panamá aceptaría limitaciones jurisdiccionales en todo el territorio nacional en materia penal, siendo que hoy día todas las limitaciones jurisdiccionales operan únicamente en la Zona del Canal.

i) El tratado de bases estará vigente hasta cuando los Estados Unidos quisieran o, lo que es virtualmente igual, a perpetuidad.

**PANAMA TIENE DERECHO A DENUNCIAR  
LA CONVENCION DEL CANAL ISTMICO  
DE 1903 POR VIOLACION A LA MISMA  
POR PARTE DE LOS ESTADOS UNIDOS.**

**Por**

**DR. CARLOS ALFREDO LOPEZ GUEVARA**

## I. Introducción

En un estudio que publiqué recientemente, (1) llegué a la conclusión de que la **Convención del Canal Istmico** firmada entre Panamá y Estados Unidos en 1903 (en lo sucesivo denominada la "Convención"), es incompatible con el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas. Dicho en otro giro, esa **Convención** no obliga ya a Panamá.

Para llegar a la anterior conclusión me basé en los artículos 1 (2) 2 (4), los capítulos XI, XII, y XIII y el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas (la Carta), tal como han sido interpretados por la Asamblea General de las Naciones en sus diversas resoluciones sobre descolonización, y, en especial las resoluciones, número 1514 (XV), de 15 de diciembre de 1960, y la No. 2353 (XXII), de 19 de diciembre de 1967.

Panamá proclamó su independencia de España el 28 de noviembre de 1821. Inmediatamente, por su propia decisión, se unió a Colombia. Esta lazo de unión lo destruyó Panamá el 3 de noviembre de 1903, cuando proclamó su secesión de Colombia. En ejercicio de sus derechos soberanos readquiridos en virtud de su libre determinación, Panamá quiso celebrar un tratado con Estados Unidos para que, a través del Istmo de Panamá, se construyera un canal.

No es éste el momento para exponer las circunstancias en que el supuesto representante de Panamá quebrantó la fe en él depositada y propuso a Estados Unidos un Tratado muy diferente al denominado Herrán-Hay, que era el que los dirigentes de Panamá tenían en mira celebrar.

Lo que sí quiero destacar es que en el artículo I de la **Convención**, Estados Unidos se comprometió a garantizar y a mantener la independencia de Panamá. Esta obligación, pactada en el primer artículo de la **Convención** debió ser la norma básica en las relaciones entre Panamá y Estados Unidos. Si Estados Unidos se obligó a mantener la independencia de Panamá, jamás debió establecer un gobierno en la Zona del Canal; sino que debió limitar su presencia a los fines limitados de la concesión, sin obstruir el libre ejercicio del poder soberano de Panamá en los asuntos no relacionados con la construcción, funcionamiento, mantenimiento y defensa del canal neutral. Pero lo primero que hizo Estados Unidos fue expulsar de la Zona la población nativa y así desaparecieron pueblos enteros que se han establecido en otros lugares de Panamá, como Chagres y Nueva Gorgona. (2) La población nativa nunca debió salir de la Zona como tampoco las autoridades, ni las cortes, ni las escuelas panameñas, porque nada en la **Convención** obligaba a

Panamá a ello. Tampoco nunca debió de dejar de izarse el tricolor panameño como evidencia de la soberanía de Panamá que Estados Unidos nunca ha negado y que ha reafirmado en notas y en el Tratado de 1936. Estados Unidos nunca se ha sentido limitado en sus poderes y ha hecho caso omiso de las diversas cláusulas que le imponen obligaciones en favor de Panamá. Por ello ha establecido cortes, notarios, escuelas, canchas de juego, museos, restricciones a la caza y a la pesca y, lo que es peor, ha impedido por la fuerza que Panamá ejerza sus derechos soberanos en esa faja suya conocida como Zona del Canal.

Es este Gobierno extraño de los Estados Unidos dentro de la Zona, dentro de la República de Panamá, lo que impide la unidad nacional de Panamá y es un atentado contra la integridad territorial de Panamá.

Por ello esta situación creada por Estados Unidos se subsume claramente dentro de lo que tipificó la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Resolución 2353 (XXII), de 19 de diciembre de 1967:

Considerando que toda situación colonial que destruya parcial o totalmente la unidad nacional con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y, específicamente, con el párrafo 6 de la Resolución 1.514 (XV) de la Asamblea General.

(3) Este párrafo 6o. está concebido así:

“6. Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.”

Panamá quiere completar su proceso de independencia y sólo la fuerza estadounidense se lo impide. El Gobierno enquistado en la Zona del Canal impide a Panamá restaurar su integridad territorial y su unidad nacional bajo una sola bandera. Esa jurisdicción foránea produce un quebrantamiento de la integridad territorial panameña por la usurpación de poderes jurisdiccionales que ha cometido Estados Unidos contra el tenor de la Convención y, además porque esa Convención, aun interpretada estrictamente, es rezago de la época colonialista que feneció cuando una nueva moral internacional quedó consagrada por los hombres que redactaron la Carta en San Francisco. Ante estas circunstancias, es evidente que la Convención ha perdido su validez por virtud del artículo 103 de la Carta, cuyo texto se copia a continuación:

#### “Article 103

In the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their

obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail.”

Tanto Panamá como Estados Unidos suscribieron la Carta y por ello, los obliga el tenor de esta norma.

En el debate sobre Gibraltar, quedó evidenciado que la Asamblea General de las Naciones Unidas interpreta la Carta en el sentido de que toda situación colonial que vulnere la integridad territorial de un país es contraria a la Carta. (4) Lo mismo acontece con Panamá. La Convención y la forma unilateral como ella ha sido interpretada por Estados Unidos han creado un enclave colonial en la Zona que ha roto la unidad nacional y ha creado un gobierno foráneo en nuestro territorio, contrario al propósito independentista del Pueblo Panameño.

Estas son las razones que me compelieron a concluir que la Convención carece ya de valor por ministerio del artículo 103 de la Carta.

Pero ahora voy a analizar la conducta de los Estados Unidos en cuanto a la observancia de esa Convención para determinar si la ha violado. Es decir, que en el presente estudio, partiré, ex arguendo, de la premisa que sé de antemano inexistente, de que la Convención es aún válida.

## II. Pacta Sunt Servanda

No hay en el Derecho Internacional regla más conocida y más aceptada que la denominada **Pacta Sunt Servanda**. Esto quiere decir que los pactos deben ser cumplidos fielmente. Si los Estados estuvieran en libertad de cumplir o no los tratados libremente celebrados, surgiría el caos en las relaciones internacionales. Cuando un Estado ratifica un tratado, compromete el honor nacional a guardar fielmente la totalidad de las cláusulas del convenio signado y confía en que la otra Parte actúe de igual manera. (5)

## III. La Denuncia Unilateral de un Tratado como Derecho Correlativo del Estado Inocente

Si la regla básica en Derecho Internacional Público es que debe cumplirse con la palabra empeñada, como corolario lógico, cuando una parte no cumple, la otra debe quedar relevada de cumplir con sus obligaciones. Esta regla se impone como canon evidente de justicia, para restablecer el equilibrio en las prestaciones recíprocas de los Estados contratantes que rompió una de las Partes. Así lo han sostenido los autores clásicos, entre ellos Grotio, Vattel, y en la actualidad, autores como Schwarzenberger y Fenwick.

para que declarara que, al convertir Gran Bretaña a Belice en una Colonia de la Corona, ello constituía una infracción del referido Artículo I, lo cual tenía la virtualidad jurídica de convertir al Tratado en uno anulable a discreción de Estados Unidos. Se copia la parte pertinente para poder apreciar mejor la forma categórica en que Estados Unidos expuso su derecho a la denuncia unilateral en dicha ocasión:

"Under the treaty of 1850, while it is binding, the United States have not the right to exercise dominion over or to colonise one foot of territory in Central America. Great Britain is under the same rigid restriction. And if Great Britain has violated and continues to violate that provision, the treaty is, of course, voidable at the pleasure of the United States". (11)

c) **El Tratado Ruso—Americano de Comercio y Navegación de 1832 (12)**

Rusia y Estados Unidos celebraron un tratado mediante el cual, **inter alia**, sus nacionales podían residir y transitar en ambos países. Surgieron dificultades entre los Estados contratantes en virtud de que **Rusia impuso restricciones a los nacionales americanos de fe judía**. Rusia sostuvo que esas restricciones eran compatibles con el Tratado. Las violaciones llegaron a ocupar la atención del Congreso de Estados Unidos, al extremo de que **el 8 de diciembre de 1911, el Sr. Sulzer, un líder de la Cámara de Representantes y Miembro de la Comisión de Relaciones Exteriores, declaró:**

"The denunciation of a treaty is justified where one of the parties has been guilty of a substantial breach, or has so interpreted it that the rights and privileges granted under it are enjoyed by one side, while the complete performance of its obligations is rendered only by the other". (13)

**IV. La Opinión del Juez Anzilotti**

La Corte Permanente Internacional de Justicia tuvo oportunidad, en 1937, de fallar la acusación recíproca que Bélgica y Holanda se hacían de haber violado el Tratado de 12 de mayo de 1863. A la Corte se le sometió el siguiente problema: "Si ciertas obras erigidas por Bélgica infringían o no el Tratado de 1863 y, en cuanto a la demanda en reconvencción de Bélgica, si ciertas obras construídas por Holanda constituían o no una infracción del Tratado de 1863". (14)

Aun cuando, en este caso, la Corte declaró que ninguna de las Partes habían quebrantado el Tratado, el caso es relevante al punto bajo estudio, pues, revela la convicción de Bélgica de que Holanda, al

#### IV. La Práctica de los Estados Unidos de América en cuanto al Derecho de un Estado a la Denuncia Unilateral

Como el presente estudio se refiere a las relaciones entre Panamá y Estados Unidos, es conveniente destacar cuál ha sido la práctica de Estados Unidos en cuanto al tema bajo análisis.

##### a) El Tratado Angloamericano de Extradición de 9 de agosto de 1842

El cumplimiento de este Tratado produjo divergencias de criterio, principalmente, en cuanto al artículo X. Y, en su mensaje al Congreso el 20 de junio de 1876, el Presidente Ulises Grant, expresó que los Estados Unidos tenía derecho a denunciar el Tratado en virtud de que el Reino Unido había fallado en el cumplimiento de acuerdo con el mencionado artículo X.

Es conveniente citar textualmente al Presidente Grant:

"It is for the wisdom of the Congress to determine whether the article of the treaty relating to extradition is to be any longer regarded as obligatory on the Government of the United States or as forming part of the supreme law of the land. Should the attitude of the British Government remain unchanged, I shall not, without an expression of the wish of Congress that I should do so, take any action either in making or granting requisition for the surrender of fugitive criminals under the treaty of 1842". (7)

##### b) El Tratado Clayton Bulwer de 19 de abril de 1850

El equilibrio de poder entre el Reino Unido y Estados Unidos se evidenció con la firma del Tratado Clayton-Bulwer. El artículo I estipulaba (8) que ni Estados Unidos ni Gran Bretaña obtendría derechos exclusivos sobre un canal para barcos; que ninguno de ellos erigiría o mantendría fortificaciones que dominaran el canal y que no ocuparían ni colonizarían ninguna parte de Nicaragua, Costa Rica, la Costa de los Mosquitos ni ninguna parte de Centro América. Y como el 17 de julio de 1852, Gran Bretaña proclamó que Belice había sido convertida en una colonia británica y que, además, Gran Bretaña continuaba con el Protectorado de la Mosquitia, Estados Unidos mantuvo la posición de que esas declaraciones violaban el Artículo I en mención. (9) Por su parte, Gran Bretaña sostuvo que su actitud en nada variaba los poderes que ella había ejercido sobre esa zona y que, por tanto, el Tratado no había sido violado, pues, éste tenía que aplicarse a hechos que acaecieran después de su firma. (10)

La disputa continuó por más de cuarenta (40) años. Y el 8 de mayo de 1882, el Secretario de Estado, Sr. Frelinghuysen, dió instrucciones al Ministro estadounidense en Gran Bretaña, Sr. Lowell,

infringir el Tratado había renunciado el derecho a invocar el Tratado contra Bélgica.

En este caso, el Juez Anzilotti, en su Opinión Disidente, expresó su acuerdo con la impetración de Bélgica y agregó que la misma estaba en armonía con uno de los principios generales del derecho aplicado por las naciones civilizadas. Es mejor transcribir sus propias palabras:

“...I am convinced that the principle underlying this submission (*inadimpleti non est adimplendum*) is so just, so equitable, so universally recognised, that it must be applied in international relations also. In any case, it is one of these ‘general principles of law recognised by civilised nations’ which the Court applies in virtue of Article 38 of its Statute”. (15)

En la obra de Bhek Pati Sinha, (16) se encuentra, en forma detallada, la práctica de los Estados, opiniones de los tratadistas y las decisiones de los tribunales de arbitraje en cuanto al punto bajo examen. He querido únicamente destacar tres casos en los cuales Estados Unidos han mantenido que le asistía el derecho a denunciar unilateralmente un tratado porque la otra parte lo había quebrantado. El principio es universalmente aceptado; pero sólo pretendía ilustrar esta aserción con la propia práctica de los Estados Unidos.

#### V. Qué Dispone la Convención de Viena de 1969 Denominada “Ley sobre los Tratados”.

De conformidad con el artículo 13 de la Carta, las Naciones Unidas, se han dedicado a la tarea de codificar el Derecho Internacional y de incorporar al derecho positivo las nuevas tendencias. Con los auspicios de la organización mundial, durante los años 1968 y 1969, se reunieron en Viena, Austria, ciento diez naciones a fin de examinar el proyecto de convención sobre Ley de los Tratados preparado por la Comisión Internacional de Derecho de las Naciones Unidas, (La Comisión).

En la parte explicativa de su proyecto, La Comisión expresó:

“...the great majority of jurists recognize that a violation of a treaty by one party may give rise to a right in the other party to abrogate the treaty or to suspend the performance of its own obligation under the treaty...” (17)

Al reseñar la Conferencia de Viena, los señores Richard D. Kearney y Robert E. Dalton, este último Consejero Legal del Departamento de Estado, manifiestan que: “No delegation denied the principle”, es decir que ninguna Delegación contradijo el



principio de que cuando un tratado es violado por una parte, la otra queda relevada de sus obligaciones bajo el mismo. (18)

Los Estados reunidos en Viena, al redactar la **Convención sobre el Derecho de los Tratados**, en el artículo 60, numeral primero, convinieron:

**“Artículo 60 (1). A material breach of a bilateral treaty by one of the parties entitles the other to invoke the breach as a ground for terminating the treaty or suspending its operation in whole or in part.” (19)**

Esta es la concreción normativa del principio bajo análisis. Es la aceptación por todas las Naciones de que lo que hasta ahora había sido una norma consuetudinaria se eleve a la categoría de tratado. No existe, pues, duda de que la Convención de Viena ha recogido lo que ha sido la práctica de los Estados en lo atinente al referido punto y ha declarado **urbi et orbe** que todo Estado víctima de la violación de un Tratado por otro Estado, tiene la facultad de denunciar unilateralmente el tratado que lo liga o suspender sus efectos, en todo o en parte.

## **VI. Cuáles Violaciones de la Convención del Canal Istmico han cometido los E.U.A.**

### **A. Violación de la Neutralidad del Canal**

En el artículo XVIII de la Convención, Panamá y Estados Unidos convinieron en que el Canal y sus entradas serían neutrales a perpetuidad. El texto de esa cláusula se reproduce a continuación:

**“El Canal una vez construido, y sus entradas, serán neutrales a perpetuidad y estarán abiertos a la navegación en las condiciones establecidas en la Sección I del Artículo III del Tratado celebrado entre los Gobiernos de los Estados Unidos y la Gran Bretaña, el 18 de noviembre de 1901 y de conformidad con las demás estipulaciones del mismo”.**

Al examinarse este artículo se observa que las Partes Contratantes pactaron que el régimen de neutralidad se ajustaría a **“las demás estipulaciones”** del **“Tratado celebrado entre los Gobiernos de los Estados Unidos y la Gran Bretaña, el 18 de noviembre de 1901”**. Este es el denominado **“Tratado Hay–Pauncefote”**. Para tener una mejor inteligencia del alcance de la neutralidad del Canal de Panamá, es preciso reproducir el artículo tres (3) del Tratado Hay–Pauncefote:

**“Article 3. The United States adopts, as the basis of the neutralization of such ship canal, the following Rules, substantially as embodied in the Convention of**

Constantinople, signed the 28th of October, 1888, for the free navigation of the Suez Canal, that is to say:

1. The canal shall be free and open to the vessels of commerce and of war of all nations observing these Rules, on terms of entire equality, so that there shall be no discrimination against any such nation, or its citizens or subjects, in respect to the conditions or charges of traffic, or otherwise. Such conditions and charges of traffic shall be just and equitable.
2. The canal shall never be blockaded, nor shall any right of war be exercised nor any act of hostility be committed within it. The United States, however, shall be at liberty to maintain such military police along the canal as may be necessary to protect it against lawlessness and disorder.
3. Vessels of war of a belligerent shall not revictual nor take any stores in the canal except so far as may be strictly necessary; and the transit of such vessels through the canal shall be effected with the least possible delay in accordance with the regulations in force, and with only such intermission as may result from the necessities of the service. Prizes shall be in all respects subject to the same Rules as vessels of war of the belligerents.
4. No belligerent shall embark or disembark troops munitions of war, or warlike materials in the canal, except in case of accidental hindrance of the transit, and in such case the transit shall be resumed with all possible dispatch.
5. The provisions of this article shall apply to waters adjacent to the canal, within 3 marine miles of either end. Vessels of war of a belligerent shall not remain in such waters longer than twenty-four hours at any one time, except in case of distress, and in such case shall depart as soon as possible; but a vessel of war one belligerent shall not depart within twenty-four hours from the departure of a vessel of war of the other belligerent." (20)

Estas cláusulas no hacen ninguna diferenciación para el caso de **de Estados Unidos sea beligerante o no**. En todo momento, pues, la neutralidad debe ser observada aún cuando Estados Unidos esté en guerra. Pero la experiencia de dos guerras mundiales indica que Estados Unidos ha convertido la Zona del Canal de Panamá en una gran base militar con el fin de ofrecer apoyo logístico a sus operaciones militares en todo el orbe. Así lo declara en forma paladina la Comisión del Canal Interoceánico nombrada por el Presidente Johnson para estudiar las diversas rutas de un posible canal a nivel por Centro América:

"National Security. The present Panama Canal plays an important role in the United States National defense;... The canal's major military importance is in the logistic support of combat forces overseas;... The defense of the Canal, however, is an integral part of the defense of the Americas", (21)

La prueba por excelencia de que Estados Unidos no respeta la neutralidad de la Zona del Canal es que ha establecido en la misma el Comando Sur, localizado en Quarry Heights, en el Cerro Ancón que domina la ciudad de Panamá. los fines de este Comando no son los de defender la neutralidad del Canal como se desprende de los párrafos siguientes de un informe rendido por el Subcomité sobre la Política de Seguridad Nacional y Desarrollo Científico, del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes de Estados Unidos:

#### **"The role of SOUTHCOM**

The area in which SOUTHCOM is responsible for protecting and enhancing U.S. interest includes the land areas of South and Central America, excluding Mexico... SOUTHCOM has three basic missions:

First, it is directly responsible for the defense of the Panama Canal...

Second, SOUTHCOM is responsible for contingency planning for crisis situation in countries of Latin America which might require a military response from the United States...

Third, the joint command supervises military assistance to the nations of the region, including U.S. advisory representatives, training teams requested by Latin American countries, and the military school system in the Canal Zone...

The role of SOUTHCOM was interpreted repeatedly for the study mission in terms of political objectives. By having a major U.S. command in Latin America, it was contented, the United States demonstrates its interest in Latin America, its active participation in collective regional security, and its support of the Rio Treaty". (22)

Panamá, en ningún momento ha convenido con Estados Unidos en que el Comando Sur se establezca en la Zona del Canal. Tampoco ha convenido en que su territorio se utilice para la defensa hemisférica y mucho menos ha aceptado que su territorio sea utilizado para intervenir en los asuntos interiores de otros países latinoamericanos a los cuales Estados Unidos quiere responder

militarmente, como dice el informe antes transcrito (planning for crisis situations in countries of Latin America which might require a military response from the United States).

Con todas estas medidas se ha disipado totalmente la neutralidad del Canal en la Convención.

Es incuestionable que durante las dos guerras mundiales y durante la presente Guerra de Vietnam, los barcos de guerra de Estados Unidos se han revituallado en el Canal en violación del artículo 3 (3) del Tratado Hay-Pauncefote, vale decir, de la neutralidad del Canal pactada en la Convención en su artículo XVIII.

Debe destacarse que Estados Unidos siempre han entendido que debe respetar la neutralidad del Canal de Panamá aún cuando hayan hecho caso omiso de ese deber. Por ejemplo, el Presidente Taft, después de citar el Artículo III de la Convención de Constantinopla, expresó el 24 de agosto de 1912, en un memorandum dirigido al Congreso que:

"The Article is a declaration of the policy by the United States that the canal shall be neutral, that the attitude of this Government towards the commerce of the world is that all nations will be treated alike and no discrimination made by the United States against any one of them observing the rules adopted by the United States. 1912 For. Rels., 475, 476". (23)

Este carácter de la neutralidad del Canal fue reiterado nuevamente por el Presidente Roosevelt el 5 de septiembre de 1939, al expedir una Orden Ejecutiva, "Prescribing regulations governing the passage and control of vessels through the Panama Canal in any war in which the United States is a neutral" (énfasis mío):

"And whereas treaties of the United States require that the Panama Canal shall be free and open, on terms of entire equality, to the vessels of commerce and of war of all Nations observing the rules laid down in Article 3 of the so-called Hay-Pauncefote treaty concluded between the United States and Great Britain, November 18, 1901 4.F.R. 3823". (24)

En esta Orden Ejecutiva ya aparece una clara desviación de la obligación contractual. La neutralidad, según esta Orden, se aplica únicamente cuando Estados Unidos es también neutral; no así cuando es beligerante. La violación es obvia, porque ni el Tratado Hay-Pauncefote ni la Convención hacen ninguna distinción.

Los Estados Unidos sí pretendieron obtener en el Tratado Hay-Pauncefote algo similar a lo que expresa la Orden Ejecutiva arriba citada. El 2 de octubre de 1901, el Embajador estadounidense (Choate) en Londres, dirigió una comunicación al Secretario de

Estado Hay en el sentido de que el Tratado Hay-Pauncefote se pactara que el Canal pudiera ser:

"...ours to build as and when we liked, to own, control and govern on the sole condition of its being always neutral for the passage of the ships of all nations on equal terms, except that if we get into a war with any nation we can shut their ships out and take care of ourselves 'M.S. Department of State'. (25)

Ahora bien, como el Tratado Hay-Pauncefote no consignó lo que sugirió el Ministro Choate, la inferencia lógica es que Estados Unidos no puede hacer discriminación aun cuando sea beligerante. Sin embargo, el Código de Reglamentos Federales, en el Título 35, Parte 131, que se intitula "Neutrality of Canal", contiene las siguientes disposiciones:

**131.2 Passage through Canal of vessel of war or auxiliary vessel of belligerent.**

(a) A vessel of war or an auxiliary vessel of a belligerent, **other than the United States**, may only be permitted to pass through the Canal after her commanding officer has given written assurance to the authorities of the Panama Canal that the rules and regulations will be faithfully observed.

(b) The Canal authorities shall take such steps as may be requisite to insure the observance of the rules and regulations by auxiliary vessels which are not commanded by an officer of the military fleet.

**131.3 Taking of stores in Canal Zone; transit without delay.**

(a) Except so far as may be strictly necessary, vessels of war or auxiliary vessels of a belligerent, **other than the United States**, may not revictual nor take any stores in the Canal. The transit of such vessels through the Canal shall be effected with the least possible delay in accordance with the Canal regulations in force, and with only such intermission as may result from the necessities of the service.

(b) Prizes shall be in all respects subject to the same rules as vessels of war of a belligerent.

**131.4 Receiving fuel or lubricants in Canal Zone; written authorization.**

A vessel of war or auxiliary vessel of a belligerent, **other than the United States**, may not receive fuel or lubricants while within the territorial waters of the Canal Zone, except on the written authorization of the Canal authorities, specifying the amount of fuel and lubricants which may be received.

### **131.5 Same; declaration required.**

Before issuing an authorization for the receipt of fuel and lubricants by a vessel of war or auxiliary vessels of a belligerent, other than the United States, the Canal authorities shall obtain a written declaration, duly signed by the officer commanding the vessel, stating the amount of fuel and lubricants already on board.

### **131.6 Amounts of fuel or lubricants; provisions furnished by contractors.**

Fuel and lubricants may be taken on board vessels of war or auxiliary vessels of a belligerent, other than the United States, only upon permission of the Canal authorities, and then only in such amounts as will enable them with the fuel and lubricants already on board, to reach the nearest accessible port, not an enemy port, at which they can obtain supplies necessary for the continuation of the voyage.

Provisions furnished by contractors may be supplied only upon permission of the Canal authorities, and then only in amount sufficient to bring up their supplies to the peace standard.

### **131.7 Embarking or disembarking troops or munitions.**

A belligerent, other than the United States, may not embark or disembark troops, munitions of war, or warlike materials in the Canal, except in case of necessity due to accidental hindrance of the transit. In such cases the Canal authorities shall be the judge of the necessity, and the transit will be resumed with all possible dispatch.

### **131.8 Restrictions as to length of stay in Canal Zone waters.**

Vessels of war or auxiliary vessels of a belligerent, other than the United States, may not remain in the territorial waters of the Canal Zone longer than 24 hours at any one time, except in case of distress; and in such case, shall depart as soon as possible.

### **131.9 Restriction as to number of vessels of a belligerent in Canal Zone waters.**

In the exercise of the exclusive right of the United States to provide for the regulation and management of the Canal, and to ensure that the Canal shall be kept free and open on terms of entire equality to vessels of commerce and of war, there may not be, except by special arrangement, at any one

time a greater number of vessels of war of any one nation, **other than the United States**, including those of the allies of such nation, than three in either terminal port and its adjacent terminal waters, or than three in transit through the Canal; nor shall the total number of such vessels, at any one time, exceed six in all the territorial waters of the Canal Zone.

#### **131.10 Restrictions on use of repair facilities and docks.**

The repair facilities and docks belonging to the United States and administered by the Canal authorities may not be used by a vessel of war or an auxiliary vessel of a belligerent, **other than the United States**, except when necessary in case of actual distress, and then only upon the order of the Canal authorities, and only to the degree necessary to render the vessel seaworthy. Any work authorized shall be done with the least possible delay.

#### **131.11 Restrictions on use of radio installations of belligerent vessels.**

The radio installation of a public or private vessel or of any auxiliary vessel of a belligerent, **other than the United States**, may be used only in connection with Canal business to the exclusion of all other business while within the waters of the Canal Zone.

#### **131.12 Aircraft of a belligerent.**

Aircraft, public or private, of a belligerent, other than the United States, are forbidden to descend or arise within the jurisdiction of the United States at the Canal Zone, or to pass through the air spaces above the lands and waters within such jurisdiction.

#### **131.13 Use of Canal denied to vessels of enemy.**

In the interest of the protection of the Canal while the United States is a belligerent, a vessel of war, auxiliary vessel, or private vessel of an enemy of the United States or an ally of such an enemy may **not** be allowed to use the Panama Canal nor the territorial waters of the Canal Zone for any purpose except with the consent of the Canal authorities and subject to such rules and regulations as they prescribe". (26)

Las anteriores reglamentaciones y la práctica de Estados Unidos están en clara contradicción con los principios básicos sobre neutralidad contenidos en los artículos 3 (3), 3 (4) y 3 (5) del

Tratado Hay—Pauncefote, que están incorporados expresamente en el artículo XVIII de la Convención pactada entre Panamá y Estados Unidos.

**B. Violación del Artículo XXIII de la Convención y del Artículo 3 (2) del tratado Hay-Pauncefote.**

El artículo XXIII de la Convención estipulada:

“Si en cualquier tiempo fuere necesario emplear fuerzas armadas para la seguridad y protección del Canal y de las naves que lo usen, o de los ferrocarriles y obras auxiliares, los Estados Unidos tendrán derecho, en todo tiempo y a su juicio, para usar su policía y sus fuerzas terrestres y navales y para establecer fortificaciones con ese objetivo.”

La frase inicial de esta cláusula da la clave para la interpretación de todo el artículo: “Si en cualquier tiempo fuere necesario...” El uso de las fuerzas terrestres y navales de los Estados Unidos y su derecho para establecer fortificaciones quedó supeditado a cuando surgiera la necesidad. No se trata de un cheque en blanco extendido a Estados Unidos para estacionar sus fuerzas terrestres en la Zona del Canal de Panamá en forma permanente ni para construir fortificaciones en donde quiera dentro de dicha Zona.

No se puede afirmar lo mismo en lo atinente al uso de la policía. Este es un derecho que se otorgó a Estados Unidos para que lo utilizara siempre. Adverso esto porque la Convención, en su artículo XVIII, antes reproducido, incorpora totalmente en la misma al Tratado Hay-Pauncefote. Y este, en su artículo 3 (2), dispone:

“3 (2) The canal shall never be blockaded, nor shall any right of war be exercised nor any act of hostility be committed within it. The United States, however, shall be at liberty to maintain such **military police** along the Canal as may be necessary to protect it against lawlessness and disorder.” (27)

Este carácter **temporal** con que Estados Unidos puede usar sus fuerzas militares en la Zona del Canal y “establecer fortificaciones”, se reafirma con los siguientes hechos:

- (a) Que el Tratado de 1903, en su artículo XVIII, incorpora al mismo todo el Tratado Hay-Pauncefote;
- (b) Que el Tratado Hay—Pauncefote no autoriza, en ninguna parte, a Estados Unidos a construir fortificaciones, y
- (c) Que Estados Unidos, después de celebrado el Tratado Clayton—Bulwer, con Gran Bretaña, el 19 de abril de 1850, (28) Clayton—Bulwer, con Gran Bretaña, el 19 de abril de 1850, endilgó su acción diplomática a conseguir con Gran Bretaña que ese Tratado fuera modificado para que se le



autorizara a construir fortificaciones. Sin embargo, el Reino Unido se negó a ello. Prueba de ello es que en todo el Tratado Hay-Pauncefote, de 1901, no se encuentra una sola vez la palabra "fortificación".

El tratado Clayton-Bulwer, en su artículo 1o, prohibía tanto a Estados Unidos como a Gran Bretaña erigir o construir fortificaciones que dominaran el Canal. Una vez que Estados Unidos creció en poderío militar, como lo demostró durante su Guerra Civil, procuró obtener la concesión canalera sin las restricciones que le imponía el Tratado Clayton-Bulwer. Por ello, James G. Blaine, en nota de 19 de noviembre de 1881, dirigida a James Russel Lowell, expresaba:

"If the United States binds itself not to fortify on land, it concedes that Great Britain, in the possible case of a struggle for the control of the canal, shall at the outset have an advantage which would prove decisive, and which could not be reversed except by expenditure of treasure and force....

The treaty binds the United State not to use its military force in any precautionary measure, while it leaves the naval power of Great Britain perfectly free and unrestrained, ready at any moment of need to seize both ends of the Canal, and render its military occupation on land a matter entirely within the discretion of Her Majesty's Government...

If no American soldier is to be quartered on the Isthmus to protect the rights of his country in the interoceanic canal, surely, by the fair logic of neutrality, no war vessel of Great Britain should be permitted to appear in the waters that control either entrance to the canal." (29)

La Gran Bretaña se opuso a los deseos de Estados Unidos de alterar el Tratado Clayton-Bulwer. Así se refleja en la nota de Lord Granville a Lionel S.S. West, fechada en Londres el 7 de enero de 1882:

"Her Majesty's Government cannot admit that the analogy which is sought to draw from the conduct of Great Britain in regard to the Suez Canal is correct or justified by the facts. They have made no attempt to fortify the Island of Cyprus.... Although no doubt well adapted by its situation to command the Straits of Bab-el-Mandeb, the Island of Perim has not in any real sense been made a fortified position....

They cannot believe that it would be agreeable or convenient to any South American state through which the canal may pass to find itself upon to admit a foreign power to construct and

garrison on its territory a succession of fortresses of increasing magnitude, designed to oppose such attempts...." (30)

Ahora bien, a pesar de que Gran Bretaña, mediante el Tratado Hay-Pauncefote, sí abrogó, en 1901, el Tratado Clayton-Bulwer, repito, que esta Convención no autoriza a Estados Unidos ni a construir fortificaciones ni a estacionar soldados, excepto la policía militar, como lo autoriza expresamente el artículo 3 (2) de ese Tratado. En consecuencia, la enorme base militar en que Estados Unidos ha convertido toda la Zona del Canal materializa en forma ostensible el incumplimiento que este país ha hecho de la Convención de 1903. Los 10,000 soldados estacionados permanentemente en la Zona del Canal y distribuidos en doce (12) bases militares está muy lejos de constituir la "policía militar" de que habla el Tratado Hay-Pauncefote, y las referidas bases están muy lejos de constituir "las fortificaciones" de que habla el Artículo XXIII de la Convención de 1903.

Aparte de lo anterior, debe expresarse que la palabra "fortificación" debe entenderse en el sentido que dicho concepto tenía en la época en que se celebró la Convención, porque como las limitaciones jurisdiccionales deben entenderse en sentido restrictivo, (31) está justificado que Panamá utilice una interpretación intertemporal de la palabra "fortificación". (32)

Los diccionarios que se utilizaban en 1903, nos traen las siguientes definiciones de la palabra "fortificación", que es la palabra clave utilizada en el Artículo XXIII de la Convención:

El "Standar Dictionary of the English Language" dice:

"Fortification....2. Any military defensive work, specially one having a ditch and a parapet; a fortified place; fort..." "Fort. 1. A single enclosed work capable of independent defense, either a detached outwork of a fortress or a fortified enclosure mounting guns for the defense of a town or the command of an entrance or passage; any fortification having a scarp and ditch, parapet, stockade, or the like held by a garrison." (énfases mío) (33)

El "Webster's Unabridged Dictionary - An American Dictionary of the English Language by Noah Webster, trae las siguientes definiciones:

"Fortification. The act of fortifying; the art or science of fortifying places to defend them against an enemy. That which fortifies or strengthens, especially, the works erected to defend a place against attack; a fortified place; a fort. Syn, fortress, castle, citadel, bulwark."

**"Fort.** A fortified place; usually a small fortified place, occupied only by troops, surrounded with a ditch, rampart, and parapets, or with palisades, stockades, or other means of defense; a fortress; a fortification." (énfases mío). (34)

Ya hemos apuntado que el artículo 1o. del Tratado Clayton-Bulwer le prohibía tanto a Estados Unidos como a Gran Bretaña que "mantuvieran fortificaciones que dominaran el Canal o que estuvieran en las cercanías del mismo". De esta obligación se quería liberar Estados Unidos y no lo logró tampoco en el Tratado Hay-Pauncefote. Sin embargo, en violación de este Tratado, logró consignar en el Artículo XXIII de la Convención que podía establecer fortificaciones "si fuere necesario". Dadas las circunstancias anotadas que impulsaron a Estados Unidos a pactar el Tratado Hay-Pauncefote, es preciso no sólo darle una interpretación restrictiva al Artículo XXIII de la Convención sino que a la palabra "fortificación" hay que darle el significado propio de la época, a tono con los métodos bélicos prevalecientes en 1903.

Esta interpretación intertemporal se ve más justificada cuando se advierte que Estados Unidos tiene en la Zona cuatro grandes aeródromos y que cuando se pactó la Convención de 1903, aún en la Convención de derechos sobre el aire que Panamá le hubiere otorgado a Estados Unidos. El artículo II de la Convención sólo concede a Estados Unidos derechos de uso de una "zona de tierra y de "zona de tierra cubierta por agua". No hay la menor mención del espacio aéreo. La palabra "aire" ni ninguna similar aparece en todo el Tratado ni en el Tratado General (35) ni en el Tratado de Mutuo Entendimiento y Cooperación (36) firmado por Estados Unidos y Panamá.

El concepto de "fortificación" que usa la Convención y que es lo único que puede ejecutar Estados Unidos en la Zona, cuando "fuere necesario" debe limitarse a lo que eran las fortificaciones de 1903. Por ello las enormes bases militares, que incluyen aeródromos no están autorizadas por la Convención ni por los pactos subsiguientes.

En conclusión, las violaciones comprobadas cometidas por Estados Unidos dan derecho a Panamá a denunciar unilateral y válidamente la Convención y, en consecuencia, a rescatar los derechos jurisdiccionales que concedió a Estados Unidos en virtud de la misma. Hecho esto, Panamá estaría en mejor posición para negociar si lo juzga conveniente - los términos en que pueda Estados Unidos seguir utilizando el Istmo.

Washington, D. C. 5 de agosto de 1971

Dr. Carlos Alfredo López Guevara

1. El Panamá América (Matutino 9 de junio de 1971).
2. Gil Blas Tejeira, en su obra "Pueblos Perdidos", Imprenta Panamá Nacional Panamá, 1962, se refiere a estos pueblos cuyos pobladores fueron sacados de la Zona para formar nuevas poblaciones como Nueva Gorgona, Chagres, Nuevo Emperador, etc.
3. **Negociaciones sobre Gibraltar** - Ministerio de Relaciones Exteriores de España, pag. VII, apéndice al Capítulo VII (1968) **El Delegado de Uruguay**, al discutirse en las Naciones Unidas el problema de la descolonización de Gibraltar, interpretó el párrafo 6o. de la **Resolución 1514 (XV)** y expresó: "Se ha sostenido equivocadamente que toda la empresa descolonizadora descansa sobre el principio de la libre determinación. Sin negar que dicho postulado constituye la palanca más poderosa para la liberación de los pueblos, sería desconocer la **existencia de situaciones típicamente coloniales**, cuyas características particularísimas no permiten, sin embargo, volverlas adecuadamente por vía de la libre determinación, debiendo aplicárseles, en cambio, **el criterio de la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados**, pues de otro modo se verían frustrados los nítidos objetivos de la Resolución 1514 (XV)". Doc. Oficiales de la Asamblea General Vigésimo Segundo Período de Sesiones, Cuarta Comisión, A/C. 4/SR. 1681 a 1756, pag. 549.
4. Id. pags. 140, 141, 143 y 145.
5. **El artículo 26 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados** estipula: "Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith". 63 A.J.I.L., 875, 884 (1969).
6. **Hugo Grotius, The Rights of War and Peace**, traducción de A.C. Campbell. (Washington & London: M. Walter Dunne, 1901) p. 174 said:  
If one of the parties violates a treaty, such a violation releases the other from its engagements. For every clause has the binding force of a condition".  
**E. de Vattel, The Law of Nations or the Principles of Natural Law, applied to the Conduct of and to the Affairs of Nations and of Sovereigns**, translation of the 1758 edition by Charles W. Fenwick (Washington: Carnegie Institution, 1916), p. 177, expresó:  
"The State which is offended or injured by the failure of the other to carry out the treaty can choose either to force the offender to fulfill its promises or can declare the treaty dissolved because of the violation of its provisions. Prudence and wise policy will suggest what it is best to do under the circumstances".  
**George Schwarzenberger, A Manual of International Law** (London: Stevens and Sons, Ltd., 1960), p. 25, expresses:  
"A party to a treaty may suspend compliance or treat it as abrogated on the ground that the other contracting party has failed to fulfill its obligations under the same treaty. If other means of redress are not available, this act derives its justification from the legality of reprisal in international customary law. Like any other exercise of rights in a treaty nexus, this form of retaliation remains governed by the *jus aequum* rule".  
**Charles G. Fenwick, International Law**, 4a. ed., (New York: Appleton-Century-Crofts, Inc., 1965), p. 453, dice: "The violation of a treaty by one of the parties, makes it voidable or subject to cancellation, by the other party. This general principle appears to be an accepted rule of international law, but its application to concrete cases has raised difficulties".
7. U.S. Foreign Relations, 1876, p. 255.
8. Malloy, William M. (comp.) **Treaties, Conventions, International Acts, Protocols and Agreements between the United States of America and Other Powers. 1776-1909. Tomo I**, p. 255.
9. Véase la nota del Secretario de Estado Frelinghuysen, de 8 de mayo de 1882, dirigida al Ministro de Estados Unidos en Gran Bretaña, Sr. Lowell. U.S. Foreign Relations, 1882, p. 271, 276.

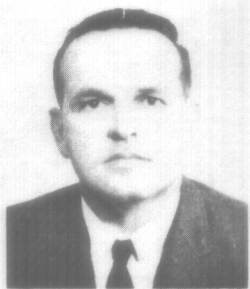
10. Véase la nota del Ministro de Relaciones Exteriores de Gran Bretaña, Lord Granville, de 7 de enero de 1882, al Sr. West, el Enviado inglés en Washington, id. 302, y la nota de Lord Granville al Sr. West de 14 de enero de 1882, ed., p. 305, 309. **John Basset Moore, A Digest of International Law**, Tomo III y p. 195. Y en esta misma obra, a pag. 161 véase la **declaración de Lord Clarendon el 2 de mayo de 1884.**
11. U.S. Foreign Relations, 1882, p. 271, 276.
12. Malloy, op. cit, supra, nota 7, Tomo II, p. 1514.
13. The U.S. House Committee on Foreign Affairs, House Report, 179, 62nd Congress, 2nd session, p.13. Véase también Hackworth, Green Haywood, *Digest of International Law*, Tomo V, pp. 342-346. Washington Government Printing Office, 1943.
14. The Diversion of Water from the Meuse, PCIJ Series A/B, No. 70, p. 3 (1937).
15. Id., pag. 5.
16. **Unilateral Denunciation of Treaty Because of Prior Violations of Obligations by Other Party: Martinus Nijhoff The Hague, 1966.**
17. I.L.C. Report, U.N. General Assembly, 21st Session, Official Records, Supp. 9, p. 6. U.N. Doc. A/6309/rev. 1 (1966).
18. The Treaty on Treaties, 64 A.J.I.L. p. 495, 539 (1970).
19. Id., pag. 893.
20. Diplomatic History of the Panama Canal. Washington Government Printing Office, 1914, p. 292.
21. **Interoceanic Canal Studies 1970, pag. 9. El Senador J. William Fulbright, Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos en un discurso pronunciado el 18 de mayo de 1971, al referirse a los gastos que representan las dos mil bases militares que Estados Unidos tienen en todo el mundo dijo: "We have 12 major bases in the Canal Zone". U.S. News & World Report, 21 de junio de 1971, p. 35. Como se ve, no hay ninguna diferencia entre las bases militares de Estados Unidos en la Zona del Canal de Panamá y las que tiene en el resto del mundo.**
22. Reports of the Special Study Mission to Latin America on I Military Assistance Training, II Developmental Television. 91st Cong. May 7, 1970., pp. 21-22. U.S. Government Printing Office.
23. Citado por Marjorie M. Whiteman, *Digest of International Law*, Tomo 3, p. 1177 (1964). U.S. Government Printing Office.
24. Id., p. 1177.
25. Id., p. 1178.
26. Code of Federal Regulations. Office of the Federal Register National Archives and Records Service, General Services Administration as a Special Edition of the Federal Register. U.S. Government Printing Office. Washington, D.C. 1971.
27. Diplomatic History of the Panama Canal. (Washington, Government Printing Office, 1914., p. 292).
28. Malloy, op. cit., supra, nota 7, Tomo I., pages 659-663.
29. Sen. Ex. Doc. (3853) 56th Congress, 1st Session, No. 161, pp. 178-82.
30. Id., pp. 191-93.
31. **Caso North Atlantic Coast Fisheries, (1910), publicado en I. Scott, Hague Court, Reports 141 (1916), en el cual el Tribunal expresó: "...a line which would limit the exercise of sovereignty of a state within the limits of its own territory, can be drawn only on the ground of express stipulation, and not by implication from stipulations concerning a different subject matter". En otro caso, The Kronprinz Gustaf Adolf, el Tribunal expresó una conclusión similar a la anterior: "considering the natural state of liberty and independence which is inherent in sovereign States, they are not to be presumed to have abandoned any part thereof, the consequence being that the high contracting Parties to a Treaty are to be considered as bound only within the limits of**

what can clearly and unequivocally be found in the provisions agreed to and that those provisions, in case of doubt, are to be interpreted in favor of the natural liberty and independence of the Party concerned". (1932) 2. U.N. Rep. Int'. Arb. Awards 1239, 1254. También es pertinente el caso **Radio Corporation of America vs. the National Government of the Republic of China**, pues, allí el Tribunal aplicó lo que él mismo denominó: "The correct rule, known and recognized in common law as well as in international law", es decir, "that any restriction of a contracting government's rights must be effected in a clear and distinct manner". 30 A.J.I.L. 535, 540 (1936).

32. The Islands of Palmas case, (1928) 2 U.N.R.I.A. 831. En este caso, el Juez Huber expresó: "Both Parties also agreed that a juridical fact must be appreciated in the light of the law contemporary with it, and not of the law in force at the time when a dispute in regard to it arises or fails to be settled. The effect of discovery by Spain is therefore to be determined by the rules of international law in force in the first half of the 16th century — or (to take the earliest date) in the first quarter of it, i. e., at the time when the Portuguese or Spaniards made their appearance in the Sea of Celebes". p. 831.
33. Fuch & Wagnalls Co., N.Y., London, p. 713 (1903).
34. Edición de 1903, p. 536.
35. Firmado el 2 de marzo de 1936, TS 945; 53 Stat. 1807.
36. Firmado el 25 de enero de 1955, TIAS 3297.

## COLABORADORES

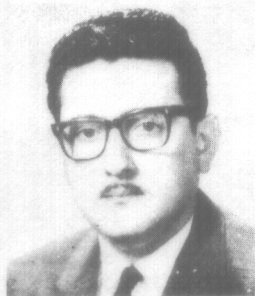
Este número de la revista LOTERIA, Publicación mensual de la LOTERIA NACIONAL DE BENEFICENCIA de la república de Panamá, contiene tres trabajos firmados por sus respectivos autores. Son ellos los doctores Roberto Ramón Alemán, Carlos Bolívar Pedreschi y Carlos Alfredo López Guevara, distinguidos juristas de destacada actuación pública, a quienes expresamos nuestro reconocimiento por su meritoria colaboración.



Dr. ROBERTO RAMON ALEMAN

Nació en la Ciudad de Panamá el 2 de octubre de 1921. Su educación Primaria y Secundaria, la hizo en el Colegio de La Salle, en Panamá. Sus estudios universitarios los realizó en la universidad de Panamá y en Louisiana State University (BA 1942; Juris Doctor 1943). Ejerce la profesión de Abogado y es socio de la firma Icaza, González—Ruiz & Alemán. En el año de 1943, fue Editor Jefe de "Louisiana Law Review". Ha desempeñado los siguientes cargos públicos: Profesor del Instituto Nacional de Panamá (1943-1944); Encargado de Negocios a.i. de Panamá en la República Argentina (1945-1947); Miembro del Comité Legal de la Tercera Asamblea General de

las Naciones Unidas (1948); Representante de Panamá en la Comisión Internacional de la Pesca de Ballenas (1951-1968); Miembro del Consejo Nacional de Relaciones Exteriores de la República de Panamá (1956 a 1968); Presidente del Consejo Nacional de Relaciones Exteriores (1963-1964); Asesor Legal de la Delegación de Panamá a la Primera Reunión de Representantes de Presidentes de América (1956); Embajador Especial ante el Gobierno de los Estados Unidos de América (1964-1968); Embajador de Panamá en Estados Unidos (1968-1970).



Dr. CARLOS BOLIVAR PEDRESCHI

Bachiller en Letras del Instituto Nacional, Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, Doctor en Derecho de la Universidad Central de Madrid, socio de la firma de abogados FABREGA, LOPEZ Y PEDRESCHI y autor de las siguientes obras: El Pensamiento Constitucional del Dr. Moscote, El Control de la Constitucionalidad en Panamá, Jurisprudencia Constitucional, Nacionalidad y Extranjería en el Derecho Panameño y Comentarios al Proyecto de Tratado sobre Defensa y Neutralidad del Canal.